

**Die finanzielle Zukunft Berlins – Vorschlag eines  
konditionierten Sanierungsverfahrens für die Hauptstadt**

Zugleich ein Beitrag zu generellen Verfahrensregelungen  
bei Haushaltsnotlagen im Bundesstaat

gefördert von der Fritz Thyssen-Stiftung

Prof. Dr. Jobst Fiedler  
Hertie School of Governance Berlin

Prof. Dr. Christof G. Paulus  
Humboldt-Universität zu Berlin

Dr. Johannes Peters  
Unternehmensberater, Reinberg

Priv.-Doz. Dr. Matthias Rossi  
Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert  
Wissenschaftszentrum Berlin, Hertie School of Governance Berlin

*Teilbeiträge und Mitarbeit:*

Dr. Daniel Müller-Jentsch  
Weltbank

Prof. Dr. Helmut Seitz  
Technische Universität Dresden

Kristina Kühl und Jan Tiessen



## ***Inhaltsübersicht***

<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>Die Ergebnisse im Überblick / Management Summary</b>	<b>17</b>
<b>A. Zielsetzung, Aufbau und Methodik</b>	<b>31</b>
<b>B. Bestandsaufnahme und Lösungsvorschläge</b>	<b>39</b>
<b>1. Finanzwissenschaftliche Ausgangslage und Problematik</b>	<b>41</b>
1.1. Analyse und Wertung der Ausgangslage in Deutschland	41
1.1.1. Finanzverfassung und Haushaltsnotlagen-Behebung	42
1.1.2. Gesamtstaatliche Finanzlage und Haushalts	51
1.1.3. Grundsätzliches Dilemma der Hilfgewährung bei Haushaltsnotlagen	58
1.1.4. Vergleichende Studien zum fiskalischen Verhalten von Subnationals in föderalen Staaten - Forschungsstand und Lösungsansätze	63
1.2. Analyse der Finanzsituation des Landeshaushaltes Berlin	69
1.2.1. Eckdaten zur Finanzlage Berlins	73
1.2.2. Perspektiven im Sanierungsprozess	79
1.2.3. Bewertung der Finanzlage im Vergleich zu Referenzländern	82
1.2.4. Erkennbare Eigenverbesserungen der Finanzlage Berlins	100
1.2.5. Zusammenfassende Würdigung	107
<b>2. Rechtliche Ausgangslage und Problematik</b>	<b>110</b>
2.1. Derzeitiges System zur Lösung von Haushaltsnotlagen	110
2.2. Landesrechtliche Ausgangslage in Berlin	114
2.2.1. Grundsatz der Kreditbegrenzung	114
2.2.2. Verfassungsrechtliche Ausnahme	115

2.2.3. Überverfassungsrechtliche Ausnahme	119
<b>3. Lösungsvorschläge</b>	<b>127</b>
3.1. Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts	127
3.2. Regelungsforderungen der Literatur	129
3.3. Regelungsvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats	131
<b>4. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen</b>	<b>136</b>
4.1. Gesetzgebungskompetenzen	137
4.2. Gliedstaatliche Souveränität und Statusgleichheit der Länder	138
<b>5. Zwischenfazit</b>	<b>141</b>
<b>C. Modellvorschlag für ein bundesstaatliches Haushaltsnotlagen-regime</b>	<b>147</b>
<b>1. Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes</b>	<b>148</b>
1.1. Rechtliche Insolvenz(un)fähigkeit von Gebietskörperschaften	148
1.2. Insolvenzrecht für Staaten	153
1.3. Insolvenzrecht für Gemeinden	158
1.4. Insolvenzrecht für Bundesländer	160
<b>2. Instrumentenkasten</b>	<b>161</b>
2.1. Festlegung von Verschuldungsgrenzen	161
2.2. Installierung von Verschuldungswächtern	163
2.3. Haushaltsnotlagensanierung	166
<b>3. Zentrale Bausteine eines Haushaltsnotlagenregimes</b>	<b>171</b>
3.1. Prävention durch Festlegung von Indikatoren	172
3.2. Feststellung von Haushaltsnotlagen	173
3.2.1. Auf der Suche nach einer geeigneten neutralen Instanz	174
3.2.2. Überlegungen zum schwierigen Problem des Initiativrechts	176
3.3. Haushaltssanierungsverfahren	180

<b>4. Modellüberlegungen für ein konditioniertes Haushaltssanierungsverfahren</b>	<b>181</b>
4.1. Anforderungen und Lösungsraum für konditionierte Haushaltssanierungsverfahren	182
4.2. Basiskonzept eines konditionierten Haushaltssanierungsverfahrens	186
4.3. Einzelne Parameter für die Ausgestaltung konditionierter Hilfen	188
4.3.1. Maßgrößen / Maßstäbe für den Sanierungserfolg	188
4.3.2. Zerlegung in Sanierungsschritte und Tranchen	206
4.3.3. Ausgestaltung von Folgewirkungen und Sanktionen	209
4.4. Alternative Konditionierungsmodelle	211
4.5. Kompetenzprobleme bei der Realisierung	214
<b>D. Anwendung auf Berlin</b>	<b>217</b>
<b>1. Bedarf und Ansatzpunkte für notwendige Eigenanstrengungen Berlins</b>	<b>218</b>
1.1. Dimensionierung der Eigenkonsolidierungsziele für Berlin	219
1.1.1. Die Ausgangsdaten der Modellrechnungen	220
1.1.2. Finanzszenario (Modellrechnung) ohne Sanierungshilfen	227
1.1.3. Finanzszenario (Modellrechnungen) mit Sanierungshilfen	233
1.1.4. Zwischenfazit/Feststellung des von Berlin mindestens zu erbringenden Eigenkonsolidierungsbeitrags	245
1.2. (Externe) Vorschläge zur Neuausrichtung und Konsolidierung Berlins	247
1.2.1. Verwaltungsmodernisierung und Neuordnung	250
1.2.2. Personal	254
1.2.3. Wirtschaftsförderung und Standortpolitik	256
1.2.4. Wissenschafts- und Innovationspolitik	258
1.2.5. Kulturpolitik	260
1.2.6. Hauptstadtrolle und Länderfusion	262
1.3. Potentiale (und Grenzen) einnahmeorientierter Konsolidierungsstrategien	264
1.3.1. Finanzausgleichsbegründete Abschöpfung von Einnahmenverbesserungen - Berlin als Nehmerland im Länderfinanzausgleich	265
1.3.2. Langfristige Einnahmen- und standortorientierte Elemente des Konsolidierungsprogramms	270
1.3.3. Denkmodell einer Langfrist-Standortentwicklungsstrategie für Berlin	273
1.3.4. Konsequenzen für das Investitionsausgabenbudget Berlins	301
1.4. Potentiale (und Grenzen) ausgabeorientierter Konsolidierungsstrategien	303

1.4.1. Chancen einer New Public Management-Paradigmas für Berlin	304
1.4.2. Effizienz- und ausstattungsorientierte Benchmarking-betrachtung	305
1.4.3. Begrenzte Ausgabenreagibilität als Rahmenbedingung für die Umsetzung	308
<b>2. Lösungskorridor für die Berliner Eigenkonsolidierung</b>	<b>316</b>
2.1. Strukturelle Ansatzpunkte	316
2.1.1. Geschäftsmodellanpassung (strukturelle Modernisierung)	318
2.1.2. Reorganisation zentral zu führender Segmente	319
2.1.3 Sonstige Dienstleistungs- und Durchführungsbereiche	320
2.1.4. Reform der verbleibenden Kernverwaltung	325
2.1.5. Modernisierung des Management-/Budgetsystems	328
2.1.6. Beteiligungsmanagement	335
2.2. Politikfeldbezogene Ansatzpunkte	337
2.2.1. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik	337
2.2.2. Schule/Bildung und Kultur	338
2.2.3. Stadtentwicklung, Verkehr, Umwelt	339
2.2.4. Hochschul- und Wissenschaftspolitik	339
2.2.5. Polizei, Justiz und andere "hoheitliche" Kernbereiche	340
2.3. Länderneugliederung (Fusion mit Brandenburg)	341
<b>3. Ausgestaltung einer konditionierten Sanierungshilfe für Berlin</b>	<b>345</b>
3.1. Eckpunkte eines Berliner Sanierungs-Konditionierungs-Modell	345
3.1.1. Dimensionierung der Sanierungshilfen	351
3.1.2. Konditionierungstatbestände und deren Ausgestaltung	356
3.1.3. Umsetzung in ein Zug-um-Zug-Auszahlungsmodell	357
3.2. Staatsvertrag als bindendes Instrument für Sanierungsstrategie	359
3.3. Rollenverteilung der Sanierungsbeteiligten	362
<b>4. Ergänzende Finanzierungsvorschläge zur Hauptstadtfunktion</b>	<b>367</b>
<b>5. Schlussfolgerungen für Berlin</b>	<b>374</b>
5.1. Spezielle Anforderungen für die Berliner Sanierungspolitik	376
5.2. Empfehlungen für die Geberseite im Haushaltsnotlagenprozess Berlins	381
5.3. Risiken des Scheiterns der Berlin-Sanierung und Handlungsalternativen	384

<b>E. Schlussfolgerungen und Ergebnis</b>	<b>387</b>
1. Die Berliner Finanzkrise als Modellfall für Ländersanierungsfälle	389
2. Anreizwirkungen und politische Kalküle in Sanierungssituationen	391
3. Konditionalitätsregime und Eigenstaatlichkeit Berlins	401
4. Konditionierte Haushaltsnotlagenregimes als ein Baustein einer stabilitätsgerichteten Finanzverfassungsreform in Deutschland	404
<b>Literatur</b>	<b>407</b>
 <b>Anhang 1</b>	
Zur Finanzlage Berlins – Analyse und Szenariorechnungen	427
 <b>Anhang 2</b>	
Entwurf eines Haushaltsnotlagengesetzes (Vorschlag)	441





## ***Vorwort***

Vorliegende Studie, die zwischen Juli 2005 und September 2006 gefertigt wurde, behandelt zwei miteinander verbundene Themen:

- Neue generelle (und überfällige) Verfahrensregelungen bei Haushaltsnotlagen von Bundesländern, sowie
- ihre konkrete Anwendung auf den akuten finanziellen Notlagenfall Berlin, dessen finanzielle Zukunftsfähigkeit stark gefährdet ist.

Anstöße für dieses Forschungsprojekt ergaben sich aus zwei Richtungen:

- den Interessen der beteiligten Wissenschaftler an den hierdurch aufgeworfenen Themen, mit denen sie sich in den vorangegangenen Jahren schon intensiver beschäftigt hatten<sup>1</sup> sowie
- den intensiven Diskussionen in dem zivilgesellschaftlichen „Netzwerk Berlin“, einem Kreis namhafter Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, über die wirtschaftliche und finanzielle Zukunftsfähigkeit Berlins, zu denen einige der Autoren eingeladen worden waren<sup>2</sup>.

Dank einer sehr hilfreichen Projektförderung durch die Fritz Thyssen-Stiftung konnten die Themen dieser Studie von dem interdisziplinären Wissenschaftlerteam unter dem Dach der Hertie School of Governance zeitnah und unabhängig von den widerstreitenden Interessen und Konfliktparteien bearbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Die Forschungserfahrungen und Interessensschwerpunkte innerhalb des Teams in Stichworten: Schuppert (Fragen des deutschen Finanzföderalismus), Rossi (Verfassungsmäßigkeit des Berliner Haushalts), Paulus (Vorschläge für Insolvenzverfahren für öffentliche Körperschaften), Peters (Ansatzpunkte und Management von großen Organisationsveränderungen), Seitz (Analyse der finanziellen Nachhaltigkeit von Länderhaushalten) und Fiedler (Ansatzpunkte für umfassende Verwaltungsmodernisierung unter Bedingungen von Sanierungsdruck sowie vorangehende Beratungen zu strategischen Ansatzpunkten für Berlin).

<sup>2</sup> Die Netzwerkinitiative bildete sich schon im Jahr 2001. Beteiligt sind und waren v.a. Roland Berger, Erwin Conradi, Mathias Döpfner, Detlev Ganten, Volker Hassemer, Wolf Lepenies, Klaus Mangold, Arend Oetker, Peter Raue und Friede Springer. Die Autoren danken den Netzwerk-Mitgliedern für vielfältige Anregungen und wertvolle Diskussionsbeiträge, die auch Eingang in diese Studie fanden.

Bereits im Jahr 2003 hatte Berlin eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, die darauf abzielte, wie zuvor Bremen und Saarland eine substantielle Sanierungshilfe in Milliardenhöhe zu erlangen. Die erwartete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Oktober 2006 markiert insoweit das Ende eines über vier Jahre währenden Gerichts- und Gutachtenstreits, der im Ergebnis eine Lösung der Berliner Finanzkrise eher aufgeschoben als befördert hat. Weitere Verfassungsgerichtsklagen wurden 2005 und in diesem Jahr auch von den schon vorher durch Sanierungshilfe unterstützten Bundesländern Bremen und Saarland eingereicht und sind noch zu entscheiden. Gleichzeitig hat sich die Lage der Länderfinanzen gegenüber den 90er Jahren deutlich verschlechtert, und in absehbarer Zeit ist mit weiteren Notlagenfällen zu rechnen. Die jährlichen laufenden Defizite der Bundesländer lagen 2004 bei fast 30 Milliarden Euro; 11 von 16 Bundesländern konnten in diesem Jahr keinen verfassungsgemäßen Haushalt aufstellen. Insoweit ist einerseits von zukünftig steigendem Hilfebedarf und andererseits von jetzt und künftig geringeren Hilfe(geber)spielräumen auszugehen<sup>3</sup>.

Wir haben unsere Arbeit unabhängig von dem anstehenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts angefertigt. Gleich, wie das Gericht entscheidet und ob es der Klage Berlins folgt oder aber – zumindest momentan – einen Sanierungshilfenbedarf abweist, bedarf das Thema „Sanierung notleidender Länderhaushalte“ neuer Lösungsansätze. Denn gegenwärtig (und das sieht man bei den Altfällen Bremen und Saarland noch deutlicher als im Falle Berlins) bewirken die deutschen Finanzverfassungsregelungen leider nicht, dass Haushaltsnotlagen bereits im Ansatz (präventiv) entgegengewirkt wird. Und in Fällen eingetretender Finanzkrisen erweisen sich Krisenkandidaten wie föderale Gemeinschaft insgesamt als weder konstruktiv handlungsbereit noch fähig. Insoweit werden bisher Länderfinanzkrisen nicht „bewältigt“, sondern verschleppt. Und wenn bezogen auf Berlin jetzt – durch das Verfassungsgericht – kein neuer verfahrensmäßiger Umgang mit Haushaltsnotlagen erzwungen wird, ist absehbar, dass die anhängigen Finanzkrisen weiter bestehen, weiter eskalieren und letztlich immer wieder (in Form von Sanierungshilfeersuchen) auf die Tagesordnung gebracht werden. Das Kardinalproblem dabei ist, ob überhaupt – und wenn, unter welchen Bedingungen – der Bund und die föderale Gemeinschaft Hilfeleistungen für in Haushaltskrisen befindliche Länder begeben sollen bzw. sogar müssen.

---

<sup>3</sup> Dazu trägt auch bei, dass der Bundeshaushalt in den vergangenen Jahren ebenfalls in besonderer Weise beansprucht war, was sich u. a. in der mehrfachen Verfehlung der Stabilitätskriterien nach der europäischen Wäh-

Ausgangspunkt unserer Studie waren deshalb die beiden Maximalpositionen, die einander im Verfassungsstreit um Notlagen-/Sanierungshilfen weitgehend statisch gegenüberstehen:

- Weitere Gewährung von Sanierungshilfen für Notlagenländer aus Gründen unbedingter föderaler Einstandspflichten und auch der Bundesverpflichtung, gleichwertige Lebensverhältnisse abzusichern, wie dies bei Bremen und Saarland nach 1992 geschehen ist, oder
- Abkehr von dieser Praxis, um die Verpflichtung der sanierungsbedürftigen Bundesländer zu massiveren Eigenanstrengungen, ihre Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen, zu erzwingen.

Beide Wege – die Fortsetzung oder die völlige Abkehr von der bisherigen Praxis der Begebung von Sanierungshilfen für Notlagenländer – haben gravierende Nachteile:

- Die bisherige Praxis föderaler Sanierungshilfengewährung war praktisch wirkungslos, denn trotz milliardenschwerer Zahlungen blieben die Altfälle Bremen und Saarland weiterhin Notlagenländer; dies droht auch im Falle Berlins. Die Fortsetzung mindert ferner, wie sich bei Saarland und Bremen, aber auch in zahlreichen internationalen Vergleichsfällen zeigt, die Kraft zu notwendigen harten Eigenanstrengungen. Vor allem ist dies auch der Hilfegeberseite – dem Bund und den anderen Ländern – nicht auf Dauer zumutbar, da sie schon durch die gegebenen Mechanismen des Finanzföderalismus in der Summe erhebliche Ausgleichszahlungen leistet, um finanziell schwachen Ländern ein adäquates Ausgabenniveau zu ermöglichen. So erhielt das Land Berlin in den letzten Jahren ohnehin aus diesen verschiedenen Kanälen der föderalen Ausgleichspolitik und des Solidarpakts für die neuen Bundesländer über 6,4 Mrd. Euro pro Jahr<sup>4</sup>.
- Die Verweigerung einer Notlagensanierungshilfe wiederum ist in dieser Radikalität ebenfalls mit gravierenden Folgewirkungen verbunden, die sich nachteilig für alle Länder und sogar das finanzielle Standing Deutschlands insgesamt auswirken würden. Die auch objektiv durch die Politik kaum lösbare Aufgabe, bei Verweigerung von Sanierungshilfen

---

rungsreform ausdrückte.

<sup>4</sup> Im Finanzplanungszeitraum 2005 – 2009 sind lfd. Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 6,6 und 7 Mrd Euro p. a. veranschlagt. Im Plan 2006 entfällt davon bspw. auf in Finanzausgleichszahlungen ein Anteil von 5,2 Mrd Euro (davon rd. 2,4 Mrd Euro Länderfinanzausgleich und rd. 2 Mrd Euro Sonderbedarfsergänzungszuweisungen/Solidarpakt II). Vgl. SenFin Berlin 2005: 66.

die Haushaltskrise allein aus eigenen Mitteln zu bewältigen, würde sich mit höchster Wahrscheinlichkeit in ein Erlahmen der Eigensanierungsanstrengungen auswirken. Eine solche Vergeblichkeitsfalle ließe sich auch gut begründen, da die Ursachen für die Schieflage ja zumeist in vergangenen Legislaturperioden liegen und insoweit nicht als persönliche politische Verantwortung der Regierungen einzuordnen ist. Bei einer solchen Reaktion droht das Risiko, dass durch Nichthandeln die Krise weiter eskaliert und da wieder als Hilfefall angemeldet wird. Ferner könnte die derzeitige Notlage sogar unfreiwillig zu einer galoppierenden Finanzkrisegeraten, da ohne Aussicht auf eine Solidarhilfe durch den Bund und die anderen Länder, die bisher von Kreditgebern (und Ratingagenturen) unterstellt wurde, sich deren Bedingungen für Kreditvergaben und entsprechende Zinshöhen wesentlich verschärfen würden. Der Zeitpunkt, zu dem ein Land wie zum Beispiel Berlin dann aus der sich verschärfenden Zins-/Schuldenfalle nicht mehr herauskommen kann, wäre absehbar. Umgekehrt fehlen aber jegliche Vorkehrungen (wie sie zum Teil in anderen Staaten getroffen worden sind), ein Insolvenzrecht für öffentliche Körperschaften mit entsprechenden Rückwirkungen für Gläubigerschutz, Credit-Rating und daraus folgenden Zinshöhen zu verankern.

Ziel der Studie ist es deshalb, auf der Basis einer vertieften Analyse der bisher gegenüberstehenden Positionen einen **Lösungskorridor** zu entwickeln, wie – langfristig unvermeidliche – Sanierungshilfen für Notlagenländer in ihrer Höhe und in ihren Konditionen so ausgestaltet werden können, dass sie **durchgreifend problemlösend** wirken. Darunter verstehen wir, dass es tatsächlich (bzw. mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit) zu einem Sanierungserfolg kommt.

Hieraus ergibt sich eine erhebliche Zahl von Unterfragen, deren Bearbeitung den Kern dieser Studie ausmacht:

- Wie können Sanierungshilfen so ausgestaltet werden, dass sie eine finanzielle Entlastung mit stringenten Verpflichtungen zur parallelen finanziellen Eigensanierung verbinden?
- Welche Kombination aus Anreizen und Druck muss ein derartiges neues Haushaltsnotlagenregime vorsehen, um den Hilfenahmer zu motivieren wenn nicht gar zu zwingen, wirksame Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise tatsächlich zu erbrin-

gen und damit den Hilfegebern die Sicherheit zu geben, dass die Sanierungshilfe auch nachhaltig wirkt?

Die aufgeworfenen Fragen zielen darauf ab, wie Sanierungshilfen an enge Konditionen zu binden sind und welche Modelle hierfür in Frage kommen. Dies wurde bislang nicht nur von den öffentlich vorgetragenen Positionen der klagenden Parteien und ihrer Gutachter ausgeklammert, sondern auch in der deutschen finanz- und rechtswissenschaftlichen Debatte kaum behandelt. Entsprechend sind die schwierigen verfassungsrechtlichen Fragen, die eine konditionierte Sanierungshilfe aufwirft und die Herausforderungen, vor die sie Management und Governance stellt, noch unbearbeitet:

- Welche finanzverfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen sind zu beachten, um ein konditioniertes Haushaltsnotlagenregime vorzusehen? Bedarf es hierzu einer Verfassungsänderung oder ist dies erreichbar durch eine Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der derzeitigen Finanzverfassung?
- Kann ein solcher Ansatz des Conditional Bail-Out, wie es in der internationalen Finanzwissenschaft formuliert wird, die aufgetretenen Probleme des „Moral-Hazard“ (d.h. der nur begrenzten Eigenanstrengungen in der Erwartung weiterer externer Hilfe), die sich aus der bisherigen Praxis ergeben haben, wirksam eingrenzen? Oder wäre auch dies nur ein Kurieren an Symptomen einer unzureichenden föderalen Finanzverfassung?
- Wie müssen Regelungsmechanismen und Governance ausgestaltet sein, damit ein konditioniertes Sanierungshilfemodell praktisch umsetzbar ist?

Die Studie ist so aufgebaut, dass sie für diese Fragen zunächst generelle, auf alle Notlagenländer innerhalb des deutschen Finanzföderalismus anwendbare Antworten entwickelt.

Im zweiten Teil wird dann eine Konkretisierung des generellen Ansatzes auf den akuten Sanierungsfall Berlin hin durchgespielt unter der Annahme, dass entweder durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts oder aber nachfolgende politische Verhandlungen es zu einer Sanierungshilfe kommen wird.. Dabei werden zentrale Fragen behandelt, die in der Debatte

der letzten Jahre ausgeklammert oder nur unzureichend beantwortet blieben, wie zum Beispiel:

- Welche finanzielle Nachhaltigkeitslücke ergibt sich für Berlin?
- Wie groß ist der daraus folgende Bedarf an solidarischer Sanierungshilfe gemessen an der Finanzausstattung der anderen Bundesländer, und wie groß wiederum ist der dann von Berlin bis 2020 zu erbringende Anteil an Eigenanstrengung?
- Welche Potentiale und tragfähigen Konzepte seitens Berlins gibt es, diese Herausforderung auf der Einnahmenseite, insbesondere aber auf der Ausgabenseite zu bewältigen?
- Wie sieht ein Lösungskorridor für die Berliner Eigensanierung aus, und welche strukturellen Ansatzpunkte für Aufwandsreduzierung durch eine umfassende Verwaltungsmodernisierung sind gegeben?

Methodisch wird dieser Forschungsanspruch durch eine interdisziplinäre Bearbeitung von Expertise aus Finanzwissenschaft, Verfassungsrecht und Governance/Public Management eingelöst. Dabei wird vor allem versucht, Übertragungsmöglichkeiten aus

- privatem Insolvenzrecht,
- öffentlichem Insolvenzrecht für Kommunen in den USA (Chapter 9),
- Sanierungsverfahren in der Privatwirtschaft im Vorfeld von drohender Insolvenz
- sowie entsprechenden Verfahren mit „Conditionality“ durch den IWF und die Weltbank im Verhältnis zu Staaten, die von Finanzkrisen betroffen sind,

einzu beziehen.

Die Studie beabsichtigt, dem politischen Prozess, der auf Bundesebene, in den anderen Bundesländern und in Berlin im Nachgang zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu erwarten ist, eine qualifizierte und belastbare Grundlage und Lösungsansätze zur Verfügung zu stellen.

Aufbau und Zeitrahmen des Forschungsprojekts wurden deshalb so gewählt, dass die Studie erst nach der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus und nach der Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Oktober vorgelegt wird. Zentrale Arbeitsergebnisse wurden allerdings schon vorher als Working Papers der Hertie School of Governance der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte zugänglich gemacht. Dies gilt insbesondere für das Working Paper von Gunnar Folke Schuppert und Matthias Rossi: „Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – zugleich ein Beitrag zur Finanzbeziehung im Bundesstaat“, das die wesentlichen finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen des erarbeiteten Lösungsmodells diskutiert und in einem Vorschlag für einen Gesetzentwurf konkretisiert. Damit wurde zugleich auch dem Verfassungsgericht die Möglichkeit geboten, diese Überlegungen aufzugreifen.

Wir hoffen, mit unseren Befunden und Vorschlägen einen Beitrag leisten zu können für den anspruchsvollen und länger währenden Verhandlungsprozess zwischen Bund und den Ländern auf der einen und Berlin auf der anderen Seite, der im Nachgang zu Tenor und Leitsätzen des Bundesverfassungsgerichts zu erwarten ist. Die politisch Verantwortlichen sowohl auf der Bundes- wie auf der Berliner Seite würde der hier in der Studie aufgezeigte Weg einer streng konditionierten Sanierungshilfe nach Maßgabe von ins Werk gesetzten weiteren Schritten der Eigensanierung vor überaus hohe und neue Anforderungen stellen. In ihrem Schlussteil behandelt die Studie deshalb auch Chancen und Grenzen einer Verarbeitung dieser Anforderungen im politisch-parlamentarischen Prozess.

Die Studie ist ein erstes größeres Forschungsprojekt aus der neu gegründeten Hertie School of Governance heraus. Sie steht in ihrem thematischen Fokus und in ihrer Anlage prototypisch dafür, was eine Professional School mit einem Master Programm im Bereich Public Policy leisten will:

- Problemorientierte Forschung mit hoher Politikrelevanz der Ergebnisse;
- Interdisziplinarität in der Anlage der Studie und entsprechende Zusammensetzung des Bearbeiterteams, in dem sowohl disziplinäre Expertise als auch die Fähigkeit zur disziplinübergreifenden Integration vertreten sind;

- Bearbeitung der Themen in einem institutionenübergreifenden kooperativen Netzwerk mit Wissenschaftlern anderer Hochschulen;
- Analyse und Suche nach Lösungsansätzen international vergleichend mit Blick auf entsprechende Regelungen für subnationale Körperschaften in anderen föderalen Systemen;
- Ausrichtung auf und in Kommunikation mit den maßgeblichen Beteiligten und Stakeholdern auf der Bundes- und Länderseite wie auch mit der (immer stärker einzubeziehenden) Zivilgesellschaft;
- schließlich eine Verbindung von akademischer Analyse mit praxisrelevanten Lösungsansätzen, die dadurch abgesichert wurde, dass mehrere der an der Studie maßgeblich Beteiligten auch umfangreiche Praxis- und Beratungserfahrungen einbringen konnten.

Die Forschungsarbeit und Studie wäre nicht in diesem engen Zeitrahmen möglich gewesen ohne wesentliche Unterstützung vieler Beteiligter. Ich danke an dieser Stelle herzlich

- der Fritz Thyssen-Stiftung für ihre großzügige Förderung des Vorhabens;
- meinem Kollegen Henrik Enderlein für zahlreiche Anregungen insbesondere zur Einbeziehung internationaler Vergleichsstudien zu anderen Systemen des Finanzföderalismus;
- den wissenschaftlichen Mitarbeitern Kristina Kühl (Humboldt-Universität Berlin) und Jan Tiessen (als Projektmitarbeiter an der Hertie School of Governance; jetzt bei der RAND Corporation), die sich durch umfangreiche Recherchen, Analysen und Vorbereitung wichtiger Textteile in das Projekt einbrachten;
- meiner Assistentin Alexandra Munz und meinem Mitarbeiter René Geissler für die engagierte Unterstützung in der laufenden Koordinierung des Projekts und in der gemeinsamen Schlussredaktion der Studie;



- meinen Kollegen und Studierenden an der Hertie School of Governance, die viel Verständnis dafür zeigten, dass ich meine Aufmerksamkeit und Energie zwischen dem Aufbau unserer Hochschule und der Projektarbeit teilen musste;

und vor allem meinen Kollegen unseres Forschungsteams, ohne deren Bereitschaft zur interdisziplinären und politikpraktischen Ausrichtung dieser Studie ein solches Ergebnis nicht zustande gekommen wäre.

Berlin, im Oktober 2006

Jobst Fiedler



## *Die Ergebnisse im Überblick / Management Summary*

Vorliegende Studie wurde an der Hertie School of Governance in Berlin zwischen Mitte 2005 und Mitte 2006 von einem interdisziplinären Wissenschaftlerteam unter Leitung von Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, bearbeitet.

Das zentrale Ergebnis der Studie ist ein **Vorschlag für ein Verfahrensmodell**, welches in extremen Haushaltsnotlagen-situationen von Bundesländern zur Anwendung kommen soll. Kern dieses Verfahrensmodells ist ein **konditioniertes Sanierungsverfahren**, mit dem streng abhängig von den Eigensanierungs-Anstrengungen eines Notlagenlandes angemessene Sanierungshilfen der föderalen Gemeinschaft der Länder und des Bundes in (streng erfolgsabhängigen) Tranchen zu begeben sind. Die Studie umfasst

1. eine gegenüber dem bisherigen Stand der Forschung umfassendere und klarere Herausarbeitung der Problemsituation und des Problemdrucks,
2. einen konzeptionell ausgearbeiteten Lösungsvorschlag zur Ergänzung der Finanzverfassung (einschließlich eines Gesetzestextvorschlages), der
  - Präventionsaspekte umfasst (Verschuldungsbegrenzungen),
  - eine Regelung der Feststellungsproblematik abdeckt (Feststellungsinstanz und –mechanismen), sowie
  - einen Verfahrensvorschlag selbst (einschließlich der erforderlichen Verfahrensgrundsätze) beinhaltet, der gleichermaßen verfassungsrechtlich wie sanierungsbezogen-finanzwirtschaftlich ausgearbeitet ist; außerdem
3. eine praxeologische Ausarbeitung der Anwendung auf den extremen Haushaltsnotlagen- und Sanierungsfall Berlin<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Der erarbeitete generelle Verfahrensvorschlag (einschließlich des Vorschlages eines Gesetzentwurfes zur Ergänzung der bundesdeutschen Finanzverfassung) wird in dieser Studie konkret auf den derzeit größten anhängigen Länder-Haushaltsnotlagenfall – den der Hauptstadt Berlin – angewendet.

(1) **Bestandsaufnahme: Vor welchen Problemen steht der deutsche Finanzföderalismus hinsichtlich der Bewältigung extremer Länderhaushalts-Notlagen?**

Innerhalb der gesamthaften Finanzkrise der staatlichen Haushalte Deutschlands trat mit dem „Fall Berlin“ inzwischen die dritte extreme Haushaltsnotlagenkonstellation auf Länderebene ein. Die Größenordnung der Berliner Notlage mit einem Hilfebegehren von rd. 35 Mrd. Euro ist so bedeutend, dass sie als relevant für das gesamte bundesstaatliche Finanzvolumen gelten muss.

- (1.1.) Trotz genereller, an die Investitionshaushaltsvolumina gekoppelter Verschuldungsbegrenzungen haben sich in den vergangenen Jahren die Haushaltsstrukturen einer Mehrzahl der Bundesländer gravierend verschlechtert. Das Haushaltsdefizit der Länderebene überschritt im Jahr 2003 die Größenordnung von 30 Mrd. Euro. Die Länderschulden sind zwischen 1991 und 2004 im Durchschnitt um 20% pro Jahr gestiegen, nämlich von 178 auf 443 Mrd. Euro. 11 von 16 Bundesländer haben in 2004 und 2005 keinen verfassungsgemäßen Haushalt aufstellen können.
- (1.2.) Während 1986 die beiden damaligen Haushaltsnotlagenfälle Bremen und Saarland als krasse Ausnahmen weit über dem Durchschnitt der Zins-Steuer-Quoten lagen, überschreiten inzwischen 10 der 16 Bundesländer diesen Durchschnitt um deutlich mehr als 20 Prozent. Drei Länder – nämlich weiterhin Bremen und das Saarland sowie spätestens mit der Feststellung des Senats seit 2002 auch Berlin – reklamieren gegenwärtig extreme Haushaltsnotlagen (mit Zins-Steuer-Quoten-Durchschnittsüberschreitungen zwischen 52% und 88%), aus denen sie sich nach eigener Einschätzung nicht mehr ohne Sanierungshilfezahlungen der föderalen Gemeinschaft befreien können. Es ist sehr wahrscheinlich, dass in naher Zukunft weitere extreme Haushaltsnotlagenfälle eintreten werden.
- (1.3.) Haushaltsschief lagen sind eingetreten trotz der weitgehenden Ausgleichswirkung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs, die gerade zum Ziel hat, die Struktur schwäche von Ländern auszugleichen. So verändert sich zum Beispiel die verfügbare Finanzkraft Berlins von 85% des Länderdurchschnitts nach den vier Stufen des Aus-

gleichs auf 147%.<sup>6</sup> Berlin enthält entsprechend ca. 6,4 Mrd. seines insgesamt ca. 20 Mrd.-Etats aus horizontalen und vertikalen Ausgleichsleistungen. Wenn trotz dieser hohen Ausgleichsvolumina Defizite und Schulden drastisch gestiegen sind, so ist dies die Folge von weitgehend überproportionalen Ausgabenniveaus.

(1.4.) Bisher fehlt in Deutschland ein Regelwerk, das drohende Finanzkrisen durch rechtzeitige Vorbeugung abwendet oder, wenn sie dennoch eingetreten sind, konstruktive Auswege und Lösungen ermöglicht:

- Die Verschuldungsbegrenzungen für die Länder sind – in der Form wie sie in den letzten Jahren gehandhabt wurden – weitgehend wirkungslos geworden.
- Die Hinweise des Bundesverfassungsgerichts von 1992, ein Regelwerk für Notlagenländer aufzustellen, sind seit 14 Jahren nicht bzw. nur unzureichend aufgegriffen worden, da sich der Bund auf der einen Seite und die Länder auf der anderen Seite nicht einigen konnten.
- Entsprechend gibt es keine gebündelten Anstrengungen des Bundes, mit den Finanzkrisenländern zu Lösungen zu kommen; vielmehr werden die Kontroversen als Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen.
- Diese fehlenden Regelungen der Finanzverfassung zur Feststellung von extremen Haushaltsnotlagen, der Bemessung von Hilfen der föderalen Gemeinschaft und auch der Anerkennung und Anrechnung von Eigenanstrengungen wurden inzwischen in Literatur und politischer Diskussion verschiedentlich angemahnt<sup>7</sup>. Es fehlen aber konstruktive Lösungsansätze, die aufzeigen, wie unter den Bedingungen des deutschen föderalen Systems und der Finanzverfassung auftretende Finanzkrisen öffentlicher Haushalte nachhaltig bewältigt werden können.

---

<sup>6</sup> Finanzkraft pro Einwohner siehe Deutsche Bank, Monatsbericht Juni 2006: Zur Lage der Länderfinanzen.

<sup>7</sup> In diesem Sinne schließt die Studie u.a. an eine jüngere Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium an.

(2) **Strategische Alternativen der Sanierung von Länderhaushalten: Fortsetzung von Sanierungshilfen (Bail Out) oder Abkehr von dieser Praxis (No Bail Out)**

Generell stellt sich bei extremen Haushaltsnotlagen-situationen von Bundesländern die Frage, ob diese durch die Finanzkrisenländer allein zu bewältigen sind, oder ob eine Sanierung durch Sanierungshilfezahlungen der föderalen Gemeinschaft (also des Bundes und der anderen Länder) zumindest teilweise mitzutragen ist.

- (2.1.) Das Fehlen entsprechender Regelungen, aber auch die bisher eher negativen Erfahrungsfälle Bremen und Saarland (mit langjährigen hohen Sanierungshilfezahlungen, aber ohne abschließenden Sanierungserfolg) hatten zu Problemen auf beiden Seiten geführt. Aufgrund fehlender wirksamer Verfahrensregelungen bestehen nur unzureichende Anreize für eine erfolgreiche Bewältigung der Haushaltsnotlagen-situation. Weder entsteht für den potentiellen Sanierungskandidaten ein hinreichender politischer Druck, rasche und hinreichende Sanierungserfolge vorzulegen, noch zeichnet sich für die Hilfegeber die nachhaltige Lösung des Sanierungsproblems unter begrenzter Gewährung von Hilfen verlässlich ab.
- (2.2.) Das objektive Risiko einer **bedingungslosen Sanierungshilfe** („Bail Out“-Strategie)<sup>8</sup> für alle Beteiligten (entsprechend der früheren Fälle Bremen und Saarland) spiegelt sich darin wider, dass die Lösungswahrscheinlichkeit für das Sanierungsproblem des Notlagenlandes als gering erscheint. Speziell die früheren Fälle zeigen, dass substantielle Hilfezahlungen keineswegs automatisch zu Sanierungserfolgen beitragen. Der Bail-Out-Weg scheint sogar die Kraft entsprechender Eigenanstrengungen von Notlagenländern zu mindern<sup>9</sup>. Zumindest für die Fälle Bremen und Saarland ist aber auch festzustellen, dass die begleitende Kontrolle des Finanzplanungsrats über den gesamten Sanierungszeitraum versagt hat; denn dieser hat einerseits den beiden Ländern in regelmäßiger Berichterstattung bestätigt, alle Sanierungsvereinbarungen erfüllt zu haben, ohne andererseits rechtzeitig einzugreifen, als absehbar war, dass die ursprünglichen Vereinbarungen nicht zu einer abschließenden Sanierung hinreichen würden.

---

<sup>8</sup> In der Literatur der internationalen Finanzwissenschaft wird in Bezug auf möglich Sanierungshilfe der nationalen Ebene gegenüber Ländern oder Großstädten zwischen Bail-Out- oder No-Bail-Out-Strategien unterschieden.

Aber auch für die aktuelle Notlagensituation Berlins ist – auf Basis der bisher vorliegenden Planungen und Konzepte - von einem uneingeschränkten „Bail Out“ kaum ein Sanierungserfolg zu erwarten. Insgesamt erscheint deshalb eine „klassische“ Bail-Out-Praxis als grundsätzlich ungeeignet.

(2.3.) Die **Verweigerung jeglichen Bail Outs** ist allerdings genauso wenig zielführend. Nicht nur für das betroffene Bundesland, sondern für alle Glieder der föderalen Gemeinschaft würden sich gravierende negative Folgewirkungen einstellen:

- Das Sanierungsland selbst würde sich (wohl unvermeidlich) in einer galoppierenden Finanzkrise wiederfinden, da sich ohne Aussicht auf eine Solidarhilfe durch den Bund und die anderen Länder, die bisher von Kreditgebern (und Rating-Agenturen) unterstellt wurde, deren Bedingungen für Kreditvergaben an Notlagenländer zunehmend verschärfen würden. Dadurch erhöhte Refinanzierungskosten würden nochmals das Finanzsaldo-Defizit erhöhen. Ferner ist damit zu rechnen, dass (ertragsbringende) Vermögenswerte sichernd beigebracht werden müssen. Die Länder würden dann angesichts deutlich höherer Zinszahlungen auf ohnehin schon dramatisch hohe Schuldenstände aus einer sich verschärfenden Zins-Schulden-Falle nicht mehr herauskommen und in absehbarer Zeit ihre öffentlichen Leistungsverpflichtungen nicht mehr voll erfüllen können.
- Eine vollständige Eigensanierung würde wegen des großen und steigenden Kostenblocks Zinsen (heute ca. 2,3 Mrd. Euro) Berlin bald zu einer so krassen Reduzierung der laufenden Primärausgaben zwingen, dass eine Mindestausstattung zur Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben unterschritten würde. Die finanzwissenschaftliche Nachhaltigkeitsanalyse von Seitz<sup>10</sup> stellt deshalb fest, dass für Berlin eine Sanierung ganz aus eigener Kraft – also ohne externe Sanierungshilfeszahlungen – unter den Bedingungen der gegebenen Finanzverfassung nicht realisierbar ist. Eine dauerhafte Unterschreitung der Mindestausstattung würde wegen des Prinzips der gleichwertigen Lebensverhältnisse ohne eine Verfassungsänderung

---

<sup>9</sup> Er scheint auch dem Bund und den anderen Ländern nicht auf Dauer zumutbar, da sie schon durch die gegebenen Mechanismen des Finanzföderalismus in der Summe erhebliche Ausgleichszahlungen leisten, um finanziell schwachen Ländern ein adäquates Ausgabenniveau zu ermöglichen.

<sup>10</sup> Für einen Workshop im Rahmen dieses Forschungsprojekts erstellte Analyse zum Sanierungshilfenbedarf Berlins, veröffentlicht als Working Paper No. 4 der Hertie School of Governance, März 2006.

wohl schwer zu halten sein. Außerdem würde sie die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der Stadt wesentlich verringern.

- Ohne entsprechende grundlegende Finanzverfassungsreformen und Vorkehrungen, die vor einer derartigen grundsätzlichen Policy-Änderung getroffen sein müssen, erscheint dieser No-Bail-Out-Weg nicht verantwortlich umsetzbar. Etwas anderes ergäbe sich für die Zukunft nur dann, wenn ein Insolvenzrecht für öffentliche Körperschaften mit entsprechenden Rückwirkungen für Gläubigerschutz, Credit-Rating und daraus folgendes Zinsniveau rechtzeitig verankert würde. Selbst radikale Reaktionen auf einen solchen Schwenk zu einer No-Bail-Out-Strategie können die steigenden Belastungen durch erhöhtes Zinsniveau nur schwerlich kompensieren. Länderneugliederungen in Form des Zusammengehens der Notlagenländer mit anderen (Nachbar-) Ländern sind nur schwer erreichbar; vor allem aber würde die dadurch erzielbare finanzielle Entlastungswirkung nicht ausreichen, die dramatisch fortschreitende Finanzkrise der Notlagenländer in größerem Kontext zu beheben.<sup>11</sup>

(2.4.) Insgesamt erscheint deshalb keiner der beiden Wege – weder die Fortsetzung noch die völlige Abkehr von der bisherigen Praxis der Begebung von Sanierungshilfen für Notlagenländer – als gangbare Strategie zur Bewältigung von extremen Haushaltsnotlagen in der bundesdeutschen Finanzverfassung. Dies gilt auch für den aktuellen Fall Berlin. Zu suchen ist deshalb ein Lösungsweg, bei dem einerseits auf (angemessene) Sanierungshilfen für Notlagenländer nicht verzichtet wird, diese andererseits aber nicht mehr unbedingt und in der bislang durch die föderale Gemeinschaft (bzw. den Finanzplanungsrat) praktizierten Weise bemessen und gewährt werden.

---

<sup>11</sup> Sie erfordern Mehrheiten bei Volksabstimmungen und bringen zwischen zwei „armen“ Ländern auch zu wenig Entlastung.



(3) **Genereller Lösungsvorschlag:** *Wie kann ein „Bail out“-Ansatz durch Konditionierungen sanierungswirksam ausgestaltet werden (konditioniertes Haushaltssanierungsverfahren)?*

Sowohl verfassungsrechtliche wie praxeologische Erwägungen legen die Implementation eines finanzverfassungsrechtlich kodifizierten Verfahrens zum Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen und Sanierungsbedarfen nahe. Ziel ist eine Gewährung von Sanierungshilfen ausschließlich Zug um Zug mit der Realisierung von Eigensanierungsanstrengungen sowie Sanierungsfortschritten. Dieses sog. **konditionierte Sanierungsverfahren** ist eingebettet in einen innovativen Gesamtansatz, der die nachhaltige Umsetzung von

- präventiven Elementen,
- einer Regelung zur Feststellung bzw. Anmeldung von Sanierungsfällen und
- eine objektivierte Bemessung von Sanierungshilfenhöhen

vorsieht.

(3.1.) Eine **verfassungsrechtliche Prüfung** der bundesstaatlichen Handlungsmöglichkeiten und –pflichten einschließlich der besonderen Rechtsstellung der Länder ergibt, dass ein dergestaltetes konditioniertes Haushaltssanierungsverfahren nicht nur grundsätzlich verfassungsrechtlich abgesichert ist, sondern vielmehr dringend gebraucht wird. Der Blick auf die grundsätzliche Staatsbankrottproblematik, aber auch Querbetrachtungen auf das privatwirtschaftliche Insolvenzrecht und das Insolvenzrecht für öffentliche Institutionen in den USA („Chapter 9“) zeigen grundsätzliche Lösungswege auch für die deutsche Finanzverfassung auf.

(3.2.) Ein solcher Haushaltskonsolidierungsprozess wäre mit folgenden zentralen, verfassungskonformen Instrumenten zu steuern:

- Strengere (und an Maastricht-Kriterien orientierte) **Verschuldungsbegrenzungen** für alle Glieder der föderalen Gemeinschaft,

- die Einsetzung unabhängiger Aufsichtsinstanzen zur Überwachung der Verschuldungspraxis und Abwendung unangemessen hoher Verschuldungen („**Verschuldungswächter**“) sowie
- ein mit Auflagen und erfolgsabhängigen Sanierungshilfen ausgestattetes **gesetzliches Haushaltsnotlagen-sanierungs-Verfahrens**, das mit geregelten Feststellungsprozeduren und einem unter Einbeziehung der föderalen Gemeinschaft konzipierten Sanierungsprozess auf nachhaltige Überwindungen der Notlagen gerichtet ist. Ein diese Elemente umfassender konkreter Gesetzesvorschlag zur Ergänzung der deutschen Finanzverfassung ist im Anhang der Studie ausgeführt.

(3.3.) Kernelement des entwickelten **Gesetzesvorschlages** ist das Haushaltsnotlagen-Sanierungsverfahren, welches auf Basis eines „Zug-um-Zug-Paradigmas“ die Begebung externer Sanierungshilfen streng abhängig macht von zuvor offengelegten, abgestimmten Eigensanierungsanstrengungen des Notlagenkandidaten. Basis dieses Verfahrens ist ein Sanierungsprogramm, welches von vornherein den Lösungspfad hin zu einer restabilisierten Finanzlage aufzeigt und die vereinbarten Sanierungsschritte verbindlich festlegt (Sanierungsprogramm im Sinne eines Haushaltssicherungskonzeptes, wie es heute in Deutschland auch für Kommunen üblich ist). Dabei soll die Haushaltsautonomie des Notlagenlandes für den gesamten Sanierungszeitraum an das vereinbarte Sanierungsprogramm und die darin geregelte ggf. stufenweise Begebung von externen Hilfen gebunden bleiben. Abweichungen und Verstöße führen dann zu Sanktionen bis hin zum Entzug von Hilfeleistungen seitens der föderalen Gemeinschaft.

Dabei wird als zentrale Steuerungsgröße für das Sanierungsziel der vollständige Ausgleich des Finanzsaldos über die Erzielung festzulegender Mindest-Primärüberschüsse gewählt. Ist mit längeren Sanierungszeiträumen zu rechnen (bei öffentlichen Haushaltsstrukturen der Normalfall), soll grundsätzlich eine tranchenartige Begebung von Sanierungshilfen vereinbart werden, die an festgelegte Zwischenerfolge gekoppelt wird (Teil-Sanierungsziel-Erreichung). Die Zielerreichung ist von der o.g. neutralen Aufsichtsinstanz zu beurteilen.

(3.4.) Der entwickelte Modellvorschlag definiert eine neue Rollen- und Verantwortungsteilung zwischen Sanierungskandidaten und Hilfegebern der föderalen Gemeinschaft.

Dabei bleibt die Kernverantwortung für Aufstellung und Vollzug der zumutbaren Eigenanstrengungen beim Haushaltsnotlagenland; gegenüber der heutigen Rechtslage (auf Basis der bisherigen Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts) sogar in noch ausgebauter Form; da der Anspruch auf föderale Hilfeleistungen abhängig von der konstruktiven Mitwirkung und Umsetzung des abzustimmenden Sanierungsprogramms gemacht wird. Umgekehrt übernimmt die föderale Gemeinschaft ebenfalls mehr Verantwortung, indem sie die Sanierungserfolge effektiv begleitet und beaufsichtigt, einschließlich der – politisch ggf. heiklen – Steuerung über Sanktionen.

(4) **Anwendungsfall Berlin: Wie kann und sollte ein Lösungskorridor für die Berlin-Sanierung als konditioniertes Haushaltssanierungsverfahren aussehen?**

Der erarbeitete Verfahrensvorschlag wird **exemplarisch auf den Fall Berlin** – als derzeit größtem anhängigen Länder-Haushaltsnotlagenfall – **angewendet**. Er demonstriert,

- wie ein entsprechend ausgestaltetes konditioniertes Sanierungsverfahren praktisch funktionieren kann bzw. soll und
- wie sich hieraus ein konkreter Lösungskorridor zur nachhaltigen Behebung der extremen Haushaltsnotlage Berlins öffnet.

(4.1.) Insgesamt betrachtet sind (spätestens) seit 2002/2003 durchaus substantielle Konsolidierungsfortschritte für Berlin festzustellen. Problematisch ist jedoch, dass gegenwärtig – auch bei Begebung externer Sanierungshilfen in substantieller Höhe – noch immer unklar ist, wie Berlin in einem absehbaren Zeitraum und mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit seine Finanzkrise nachhaltig bewältigt. Ohne ein wirksames Verfahren zur Sanierung sind Haushaltsnotlagen auch im öffentlichen Sektor nicht mehr lösbar. Ebenso wäre die Konsolidierung einer privatwirtschaftlichen Organisation (ggf. gar unter Zuhilfenahme fremder Finanzmittel) ohne eine perspektivische Sanierungserfolgsplanung unvorstellbar<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ein solches durchstrukturiertes Sanierungskonzept erscheint für Berlin jedoch unabdingbar, wenn man sich des Schwierigkeitsgrades einer (primär ausgabenseitigen) Sanierung dieser Größenordnung voll bewusst wird. Ausgabenseitig liegen für eine Vielzahl von Ausgabenpositionen Starrheiten und gesetzliche bzw.

- (4.2.) Auf Basis einer im Rahmen dieser Studie erarbeiteten finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsanalyse von Seitz werden die Sanierungshilfebedarfe Berlins, die bisherigen Eigenanstrengungen zur Konsolidierung und die künftig notwendigen Eigenkonsolidierungsanstrengungen Berlins analytisch abgeleitet. Benötigt werden danach ca. 26,5 Mrd. Euro Entschuldungshilfe.
- (4.3.) Bei Gewährung föderaler Entschuldungshilfe ist von Berlin gleichwohl eine sehr viel stärkere und konsequente Eigenkonsolidierung zu verlangen als bisher geplant bzw. angekündigt. Deren Größenordnung beträgt lt. Studie zusätzlich mindestens 1,8 Mrd. Euro jährlich<sup>13</sup>. Diese muss weitgehend auf der Ausgabenseite erfolgen, denn Verbesserungen der eigenen Einnahmen werden weitgehend durch den Finanzausgleich abgeschöpft. Zudem sollte Berlin verpflichtet werden, auch die bisher angekündigten Einsparungen – v. a. beim Abbau des Personals – mit konkreten Planungen zu hinterlegen. Es zeichnet sich ab, dass eine derart umfassende Eigenkonsolidierung nur auf der Grundlage echter struktureller Reformen und Modernisierungen erfolgreich durchgeführt werden kann.

Auf Basis des vorläufigen Berliner Haushaltsabschlusses 2005 sind die Ansatzpunkte und Volumina für weiterhin zu erbringende Eigensanierungsbeiträge Berlins wie folgt zusammenzufassen:

---

vertragliche Bindungen vor. Insoweit betreffen Ausgabenabsenkungen immer nur reagible Teilpositionen des Budgets und machen dabei u. U. erhebliche Anteilsumfänge aus (die wiederum politisch und verwaltungspraktisch deutlich schwieriger bewältigbar sind als kleinere breite Inputkürzungen, z. B. mit generellen Sparquoten). Besonders problematisch erscheint der geplante bzw. erforderliche Personalabbau, der nach Berliner Ankündigungen in der Größenordnung von etwa 25 bis 30 Tsd Mitarbeitern und nach unserer Hochrechnung bis zu einer Größenordnung von 40 Tsd Personalstellen einzuplanen ist. Eine Personalreduzierung in dieser Größenordnung erfordert in jedem Falle zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung massive strukturelle Veränderungen. Solche sind aber bis heute noch nicht projektiert. Ohne eine entsprechende Planung und Plausibilisierung muss eine Umsetzung jedoch stark risikobehaftet erscheinen.

<sup>13</sup> Nach Befunden von Seitz haben wir in dieser Studie einen Vorschlag für eine konkrete Dimensionierung externen Hilfebedarfs (in der Größenordnung von 26,5 Mrd Euro bezogen auf das Jahr 2008), den zur Sanierungsrealisierung erforderlich zu veranschlagenden Zeitraum (12 Jahre, also z. B. von 2008 bis 2020) und auch die von Berlin zu verlangenden (und nach unserer Analyse grundsätzlich auch erfüllbaren) Eigenanstrengungen in einer Größenordnung von zusätzlich 1,8 Mrd Euro ausgearbeitet. Die Größenordnung des ermittelten erforderlichen Eigenbeitrags von Berlin ergibt sich auch daraus, dass Berlin in den kommenden Jahren verschiedene zusätzliche Haushaltsbelastungen auffangen muß, so die bereits beschlossene Abschmelzung der Solidarpaktmittel bis zum Jahr 2019/2020. Insoweit ist bei einer Bruttobetachtung – und bei einer externen Sanierungshilfe in angegebener Höhe von 26,5 Mrd. Euro (Wertstellung 2008) von einem Finanzverbesserungsbedarf von effektiv 5,4 Mrd Euro auszugehen (absehbare Verschlechterungen 3,6 Mrd und Restsaldo 1,8 Mrd Euro).

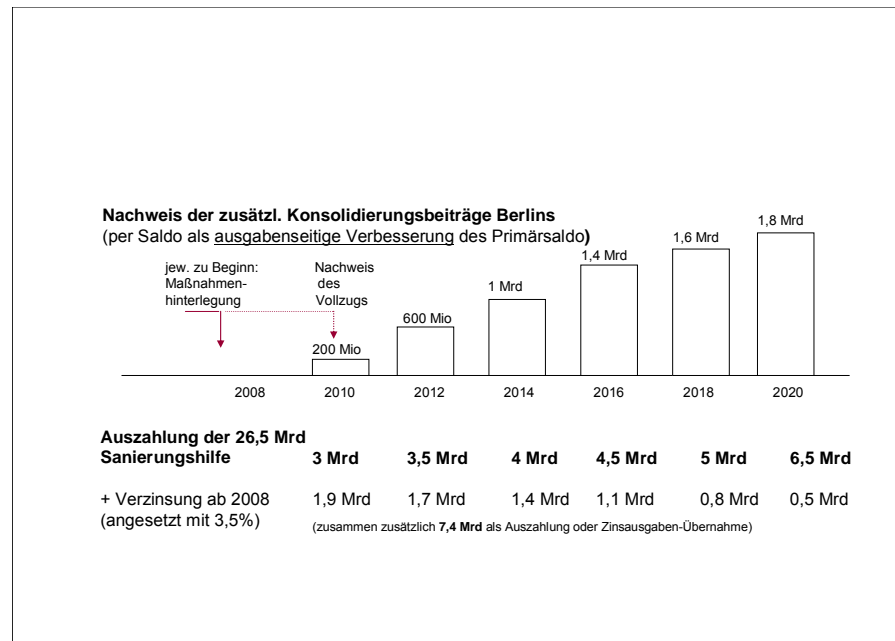
Vorläufiger Jahresabschluss 2005		Aufzufangene Verschlechterungen	eingeleitete Maßnahmen	Entlastungen	Verbleibender Eigenbeitrag
Primäreinnahmen	17.128 Mio	Solidarpakt - 2 Mrd	Konsolid.maßn 04/05 + 0,6 Mrd	externe Zinsentlastung + 1,2 Mrd	
Vermögensaktivierung	156 Mio	überprop.	Absenkunf d. WB-förd. + 0,9 Mrd	Stabilisierung Steuereinnahmen + 0,8 Mrd (einsch. MWSt)	
Kreditaufnahme	3.510 Mio	Kostensteigerung - 0,4 Mrd	weiterer Personalabbau ~ + 1,5 Mrd		
Sonst. Einnahmen	218 Mio				
Einnahmen insg.	21.011 Mio				
Primärausgaben	18.060 Mio	Niveaueverbesserung Invest. - 0,3 Mrd			
davon: Personal	6.642 Mio				davon:
kons. Sachausg.	9.603 Mio				• Personal: 0,4 Mrd
Investitionen	1.715 Mio				+ Hinterlegung der 1,5 Mrd
Zinsausgaben	2.396 Mio	weiterer Zinsanstieg - 1,0 Mrd (85 Mrd)			• Sach: 0,4 Mrd
Sonst. Ausgaben	555 Mio				• Zinsen: 1,0 Mrd
Ausgaben insg.	21.011 Mio				
Primärsaldo	- 932 Mio				
Finanzierungssaldo	- 3.172 Mio	- 3,6 Mrd	+ 3 Mrd	+ 2 Mrd	rd. + 1,8 Mrd
Schuldenstand:	58.580 Mio	max: 85 Mrd		58,55 Mrd	rd. 33,55 Mrd
Horizont der Rechnung: 2020; ohne Geldwertveränderungen und ohne besondere Risiken (Größenordnung: 1,8 Mrd EUR)					

Die konkrete Hinterlegung des zugrundegelegten zusätzlichen Sanierungseigenbeitrages von mind. 1,8 Mrd Euro jährlich muss Gegenstand des berlinseitig auszuarbeitenden Sanierungsprogramms sein<sup>14</sup>.

- (4.4.) In Anbetracht der bisherigen Streitigkeiten zwischen Berlin und Bund/Bundesländer ist eine klare Verfahrensregelung zur Durchführung der Sanierung nötig und überfällig. Über einen Sanierungszeitraum von 12 Jahren ist danach das Finanzsaldo-Defizit Berlins komplett abzubauen. Die Entschuldungshilfen der föderalen Gemeinschaft sollen in sechs Tranchen ausgezahlt werden, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass Berlin die hieran jeweils gekoppelten Eigenkonsolidierungsziele nachweislich erreicht hat.<sup>15</sup> Der entwickelte Vorschlag für ein konkretes Tranchenkonzept für Berlin ist in nachfolgender Abbildung dargestellt.

<sup>14</sup> Der abgegrenzte Entlastungsbetrag von zusätzl. 1 Mrd Euro Zinsentlastung p. a. durch Nettorückführung der Verschuldung ist in diesem Sinne eine Resultante, die gleichermaßen durch Vermögensaktivierung und die Nettotilgungsverwendung von Primärsaldo-Überschüssen zu realisieren ist.

<sup>15</sup> Dabei wird berücksichtigt, dass bei einer entsprechend sukzessiven Begebung der empfohlenen Gesamt-Sanierungshilfe von 26,5 Mrd Euro über einen Zeitraum zwischen 2008 und 2020 ergänzend Berlin eine Ausgleichserstattung für Zinsverluste erhält (die wir mit nochmals 7,4 Mrd Euro berechnet haben). Eine entsprechende staatsvertragliche Regelung sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt – also vor der Möglichkeit grundlegender Veränderungen der Finanzverfassung im Sinne der Ergänzung um Haushaltsnotlagenregime-Regelungen – auch die Einsetzung entsprechender Überwachungsinstanzen (einschließlich Schiedsgerichtsvereinbarungen etc.) umfassen.



- (4.5.) Im Schlusskapitel wird erörtert, wie die vorgeschlagene Kopplung der Sanierungshilfe an ins Werk gesetzte finanzielle Eigenbeiträge geeignet ist, auch die Anreizstruktur für die politisch Verantwortlichen zu verändern. Den politischen Anreizen, tiefgreifenden Sanierungen wegen der hohen politischen Kosten auszuweichen, wird ein gleichgewichtiger Anreiz zu handeln entgegen gesetzt. Denn eine Nichtauszahlung der nächsten Sanierungstranchen führt zu mindestens gleich hohen finanziellen und politischen Kosten.
- (4.6.) Um eine über den Sanierungshorizont hinausgehende langfristige Stabilität der Hauptstadtfinanzen zu gewährleisten, muss darüber hinaus bereits jetzt die Entwicklung der wirtschaftlichen Prosperität verstärkt werden. Dazu gehört, die überproportional von Einsparungen betroffenen öffentlichen Investitionshaushalte wieder auf ein Vergleichsniveau zu anderen Großstädten zu bringen. Entscheidend dürfte aber sein, durch eine intelligente und gezielte Entwicklungsstrategie die brachliegenden Potentiale Berlins gezielter und stärker als bisher zu fördern und zu nutzen.
- (4.7.) Der auf Basis genereller Überlegungen zu Haushaltsnotlagen-sanierungen entwickelte Vorschlag für Berlin berücksichtigt zwar die Besonderheiten der Stadtstaatenrefinanzierung, jedoch (noch) nicht die Sondersituation Berlins als Hauptstadt. Entsprechende offene Fragen sind auch unter Sanierungsgesichtspunkten sinnvollerweise in den anstehenden Verhandlungen zum Finanzföderalismus zu klären, so u. a.:

- Die öffentliche – auch internationale – Wahrnehmung Berlins als Spiegelbild Deutschlands legt nahe, den dadurch erhöhten Ausstattungsbedarf der Hauptstadt mit entsprechend angepassten Finanzausstattungen zu unterstützen. Dies betrifft u. a. den Kulturbereich, ggf. auch das (historische) Stadtbild mit Infrastruktur (Gebäude, Gärten, Parks etc.) und die Tourismusinfrastruktur. Entsprechende „Hauptstadt-Ausgabenbelastungen“ können in dem in der Studie zugrunde gelegten Ausgabenausstattungs-niveau von 120% des Länderdurchschnitts nicht abgebildet werden.
- Die in Berlin vergleichsweise stark ausgebaute Wissenschafts- und Hochschullandschaft ist ebenfalls (zumindest anteilig) dem Bereich besonders zu refinanzierender Hauptstadtlasten zuzuordnen. Die mit gesamtdeutscher und internationaler Ausstrahlung wirkenden Universitäten, Hochschulen und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen sind auch von nationaler Bedeutung. In diesem Sinne erscheint es angebracht, zumindest einen Teil aufgrund dieser nationalen Relevanz in eine föderale Finanzierung zu übernehmen<sup>16</sup>.

(4.8.) Der Anwendungsvorschlag für Berlin kann als Pilotmodell für grundsätzliche Haushaltsnotlagenregelungen (genereller Lösungsansatz) verstanden werden<sup>17</sup>. Der konkrete Vorschlag sieht – in der gegenwärtig (noch) unregelten Situation in der Finanzverfassung - eine Einzelfall-Staatsvertragsregelung vor.

---

<sup>16</sup> Für eine föderale Lastenteilung im Wissenschaftsbereich sprechen zudem historische Gründe. Der Ausbau des abgeteilten West-Berlin mit zwei Volluniversitäten und einer Vielzahl weiterer Hochschulen und Forschungseinrichtungen hatte in der Teilungszeit vornehmlich strukturpolitische Gründe, wie auch der hohe Ausbaugrad im Osten der Stadt Teil der DDR-Hauptstadtpolitik war. Insoweit ist die – für eine zu anderen Bundesländern vergleichbare – reguläre Landesfinanzierung des stark ausgebauten Wissenschaftsbereich auch nur schwerlich begründbar.

<sup>17</sup> Eine Übertragung auf die ebenfalls anhängigen (und nach den fehlgeschlagenen Erstversuchen zu lösenden) Altfälle Bremen und Saarland ist möglich und zu empfehlen.





## **A. Zielsetzung, Aufbau und Methodik**

Die tiefgreifende Finanzkrise Berlins, aus der es sich – auch nach eigener Einschätzung – ohne Hilfe von außen nicht zu befreien vermag, ist mit den bisherigen Lösungsansätzen nicht zu bewältigen. Sowohl das Bundesverfassungsgericht und in der Folge Bund und Länder, die mit dem Berliner Antrag auf Sanierungshilfe in Höhe von 35 Mrd. Euro konfrontiert sind, stehen damit vor zwei zentralen Herausforderungen:

- Zum einen sind durch eine Sanierungshilfe in dieser Höhe und in diesem Jahrzehnt grundsätzliche Förderalismusfragen berührt, da gleichzeitig auch mehrere andere Länder schon jetzt oder bald vor finanziellen Notlagen stehen;
- zum anderen würde auch die Sanierungshilfe in der beantragten Höhe keine nachhaltige Stabilisierung der Berliner Finanzsituation, sondern bestenfalls eine Verzögerung der Zins-Schulden-Dynamik bewirken.

Die hier vorliegende Studie hat zum Ziel, die durch diese Herausforderungen aufgeworfenen Fragen zu bearbeiten und einen Lösungskorridor aufzuzeigen:

1. Wie geht die Gemeinschaft von Bund und Ländern mit einem Bundesland um, welches aus eigener Kraft nicht mehr refinanzierbar ist? Sind die anlässlich der Haushaltsnotlage von Bremen und im Saarland entwickelten Maßstäbe noch anwendbar?
2. Inwieweit zwingt die drohende finanzielle Notlage auch anderer Bundesländer dazu, insgesamt ein finanzverfassungsrechtlich neues Insolvenzregime zu entwickeln?
3. Welche Verpflichtungen und auch spezielle Finanzierungslasten ergeben sich für Bund und Länder aus der Hauptstadtfunction Berlins? Inwieweit übernimmt der Bund an seinem Hauptsitz vergleichbar zu anderen Staaten eigene Aufgaben, zum Beispiel im Sicherheits-, Bau-, Kultur- oder Hochschulbereich, die nach deutscher Verfassung eigentlich Landesaufgaben sind?

4. Wie kann eine Außenhilfe so eingesetzt werden, dass die auch nach einer Sanierungshilfe erforderlichen erheblichen Eigenbeiträge Berlins zur Sanierung tatsächlich erfolgen und notfalls erzwungen werden können? Inwiefern können hierbei Ansätze aus Insolvenzregimes in Privatwirtschaft und im internationalen Bereich übertragen werden?
5. Welche Ansatzpunkte für wirkungsvolle Verbesserungen auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite Berlins ergeben sich über das bisherige Sanierungs- und Standortprogramm des Senats hinaus, um auch nach erfolgter Sanierungshilfe eine finanzielle Tragfähigkeit abzusichern? Welche Elemente aus dem privatwirtschaftlichen Sanierungsmanagement müssen angewendet werden, um diese Eigenbeiträge angesichts erwartbarer erheblicher Widerstände realisieren zu können.

Trotz der nationalen Brisanz dieser Fragen liegen bislang weder seitens Berlins noch seitens der (noch Hilfe verweigernden) Bundesregierung und Länder Lösungsentwürfe vor, mit denen die finanzielle Zukunftsfähigkeit Berlins erreicht werden kann – was zum Teil durch die formulierten Maximalpositionen im anhängigen Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht erklärbar ist. Zum anderen sind auch von Seiten der Wissenschaft bislang nur wenige Beiträge erfolgt, die sich mit der inzwischen zugespitzten Herausforderung für Berlin und andere Länder befassen. Erst das vor wenigen Wochen vorgelegte Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zu „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ befasst sich zentral mit der Mehrzahl der aufgeworfenen Themen. Das Gutachten schlägt unter anderem institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen und Maßstäbe für Sanierungsverfahren im Rahmen einer Haushaltsnotlage vor. So wichtig diese Beiträge sind, so kommen sie zum Teil doch für die weit fortgeschrittene Finanzkrise Berlins zu spät. Vor allem aber setzt das Gutachten auf einen neuen institutionellen Rahmen für Sanierungsländer, für den nur durch schwierige Verhandlungen ein Konsens zwischen Bund und Ländern gefunden werden kann.

Gerade vor diesem Hintergrund gewinnt die zwischen Juli 2005 und August 2006 bearbeitete Studie ihren besonderen Wert:

- Ausgehend von dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats sollen Überlegungen zu einem finanzverfassungsrechtlichen Haushaltsnotlageverfahren vertieft werden;

- darüber hinaus erfordert es der Handlungsdruck in der Berlin-Sanierung, einen Lösungskorridor und Maßnahmenoptionen für den Vorreiter-Fall Berlin in dem praxeologischen Teil der Studie eigenständig zu entwickeln.

Berlins tief greifende Finanzkrise erscheint grundsätzlich nur mit substanzieller Außenhilfe lösbar. Wenn tatsächlich mittel- bis langfristig eine Stabilisierung der Berliner Situation erreicht werden soll, reichen alle bisher projektierten Maßnahmen – auch zusammen – jedoch nicht dafür aus. Die Zins-Schulden-Dynamik Berlins selbst, aber auch das eingeleitete Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht, erzwingen Entscheidungen zur Bewältigung der Finanzkrise in einem nahen Horizont (2006/2008). Mit der geplanten Studie wird deshalb das **Ziel** verfolgt, den entscheidungsbeteiligten Institutionen eine wirksame Unterstützung bei der Entscheidungsfindung zur Verfügung zu stellen.

Im Ergebnis soll ein Lösungskorridor ausgearbeitet werden, welcher

- a. eine **mittel-/langfristige Perspektive** für die finanzwirtschaftliche Situation Berlins aufzeigt;
- b. klar die besonderen (auch zukünftigen) **Hauptstadtfunktionen** Berlins herausstellt und auch verdeutlicht, dass eine Lösung der Probleme bzw. Nutzung der Chancen von **nationaler Relevanz** ist (einschl. des Abstellens negativer internationaler Außenwahrnehmung des Umgangs Deutschlands mit seiner Hauptstadt);
- c. sich unzweifelhaft **über parteipolitische und föderale Argumentationen und Kalküle stellt** (und in diesem Sinne auch durch Bewertungen der ggw. Situation, Strategien etc. nicht kontraproduktiv polarisiert);
- d. viele bzw. sogar alle Stakeholder (Politik, Wirtschaft, Bürger) in die Pflicht zu konstruktiven Lösungsbeiträgen nimmt und die Lösung der Berlin-Problematik als **Gemeinschaftsverantwortung** versteht;

- e. einen pragmatischen und klar umrissenen **Maßnahmenplan** umfasst, der auch sofort wirksame Maßnahmenschritte (**Entscheidungsvorschläge**) beinhaltet (Handlungsorientierung).

Methodisch wird dieser Forschungsanspruch durch eine interdisziplinäre Bearbeitung von Finanzwissenschaft, Verfassungsrecht und Governance/Public Management eingelöst und bewusst versucht, Übertragungsmöglichkeiten aus

- privatem Insolvenzrecht;
- öffentlichem Insolvenzrecht für Kommunen in den USA (Chapter 9);
- Sanierungsverfahren in der Privatwirtschaft im Vorfeld von drohender Insolvenz, bei denen die Gewährung weiterer Bankkredite von der Erarbeitung, Beschlussfassung und stringenter Umsetzung harter Sanierungsschritte abhängig gemacht wird;
- sowie entsprechende Verfahren mit „Conditionality“ durch den IWF und die Weltbank im Verhältnis zu Finanzkrisen in betroffenen Staaten

einzu beziehen.

Wichtige Aussagen und Lösungsansätze wurden in zahlreichen Arbeitssitzungen des interdisziplinären Teams erörtert und stellen insofern eine gemeinsame Grundlage dar, die von den Autoren dieser Studie gemeinschaftlich getragen wird.

In der Fertigung dieser Studie wurde folgende arbeitsteilige Fertigung vorgenommen:

**Jobst Fiedler**, Professor für Public and Financial Management an der Hertie School of Governance, hat wesentliche Teile in den Kapiteln A, B und D verfasst<sup>18</sup>. Darüber hinaus hat er die Leitung und Koordinierung des Projekts sowie die Zusammenführung und Einarbeitung von Teilbeiträgen in den Gesamtbericht übernommen. Dies gilt insbesondere für die auf der Basis der gemeinsamen Projektergebnisse formulierte Executive Summary, Kapitel A und die Schlussfolgerungen in Kapitel E (letztere gemeinsam mit Folke Schuppert).

**Folke Schuppert und Matthias Rossi**, beide Verfassungsrechtler an der Humboldt-Universität zu Berlin, unterstützt von Christoph Paulus, unter anderem Spezialist für Insolvenzrecht, ebenfalls Humboldt Universität zu Berlin, haben die finanzverfassungsrechtlichen Überlegun-

---

<sup>18</sup> Kap. 1.1.1 bis 1.1.4; C.4, D.3 bis D. 5

gen in Kapitel B.2 bis B.5 sowie C.1 bis C.3 wesentlich formuliert. Die Vorarbeit hierzu wurde schon im März als Working Paper Nr. 3 der Hertie School of Governance publiziert: „Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes“. Darüber hinaus haben sie einen Vorschlag für ein Haushaltsnotlagengesetz formuliert, der der Studie als Anlage beiliegt.

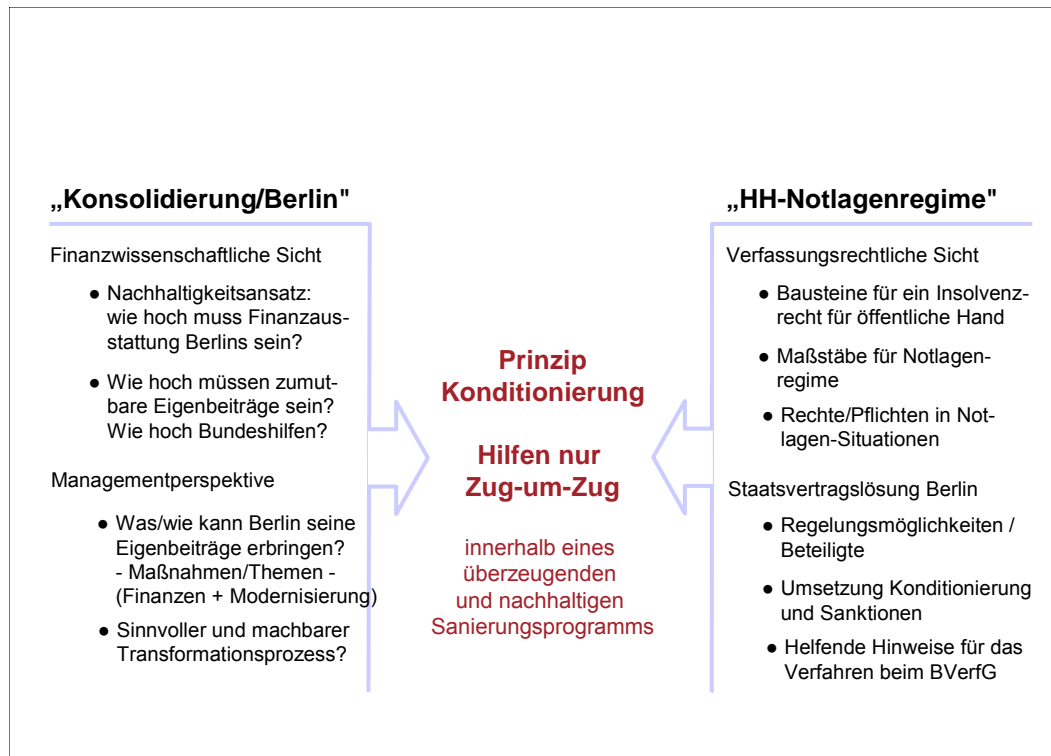
**Helmut Seitz**, Professor für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Dresden, hat die finanzwissenschaftliche Analyse der finanziellen Nachhaltigkeit Berlins und seines Sanierungshilfebedarfs in einen der Workshops eingebracht, der ebenfalls im März als Working Paper Nr. 4 der Hertie School of Governance veröffentlicht wurde. Die wesentlichen Aussagen hierzu wurden in die Kapitel B.1.2. und D.1.1 eingearbeitet.

**Johannes Peters** hat seine Erfahrung als Wirtschaftswissenschaftler und versierter Spezialist für Sanierung öffentlicher Haushalte eingebracht und die Projektkoordinierung wirkungsvoll unterstützt. Er hat die Kapitel D1.3, D.1.4 sowie D.2 formuliert.

Das Arbeitspapier zur Standortpolitik der Region Berlin-Brandenburg von **Daniel Müller-Jentsch**, das er neben seiner Tätigkeit für die Weltbank verfasst hat, wurde in Kapitel D.1.3.3 eingearbeitet. Es ist ebenfalls für die Publikation durch die Hertie School of Governance vorgesehen.

**Kristina Kühl und Jan Tiessen** haben als wissenschaftliche Mitarbeiter des Projekts neben der generellen Unterstützung des Projekts in der Erarbeitung von Teilbeiträgen und Formulierung einzelner Teilabschnitte die Vor- und Nachbereitung der Projektsitzungen und Workshops vorgenommen.

Im Ergebnis wird aus dem Projekt ein genereller Lösungsansatz für konditionierte Haushaltsnotlagenregimes (einschließlich eines Vorschlages für eine gesetzliche Regelung) sowie ein spezieller Anwendungsvorschlag für die anhängige Haushaltsnotlage des Landes Berlin entwickelt. Dieser – als staatsvertragliche Lösung entwickelte – Anwendungsvorschlag für Berlin soll gleichermaßen die Anwendbarkeit exemplarisch darstellen als auch für den „Fall Berlin“ eine konkrete Lösungsoption umreißen.



Entsprechend wurde die Studie in folgender Struktur bearbeitet:

- Das Kapitel B. umfasst eine Bestandsaufnahme des Haushaltsnotlagenproblems bei deutschen Bundesländern (allgemein) sowie speziell des extremen Haushaltsnotlagenfalles Berlin und referiert aktuell diskutierte Lösungsvorschläge und den (finanz-) verfassungsrechtlichen Lösungsraum.
- Darauf aufbauend wird in Kapitel C. ein grundsätzlicher Lösungsvorschlag zum Verfahren bei der Bewältigung von Haushaltsnotlagen entwickelt. Dieser orientiert sich an einem dem Prinzip der zwischenstaatlichen Hilfsleistungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) angelehnten „Zug-um-Zug-Mechanismus“, der externe Hilfeleistungen grundsätzlich nur konditioniert unterstützt. Konditionatbestände sind dabei erfolgte und erfolgreiche Eigenanstrengungen von Hilfenempfänger. Die Bearbeitung umfasst verfassungsrechtliche Herleitungen und Vorschläge zur Ausgestaltung, sowie sanierungspraxeologische Lösungsansätze. Ergänzend haben wir einen passenden Vorschlag für einen Gesetzestext ausformuliert, mit dem ein entsprechendes konditioniertes Haushaltsnotlagenregime in der Finanzverfassung kodifizierbar ist.

- Kapitel D. hat dann die Anwendung des erarbeiteten Modells auf den konkreten Fall Berlin zum Gegenstand. Dabei haben wir – unter Rückgriff auf im Rahmen des Projekts erarbeitete separate Studien von Seitz und Müller-Jentsch – uns zur Ermittlung des angemessenen Sanierungshilfenbedarfs (und der Berechnung erforderlicher zusätzlicher Eigenkonsolidierungsbeiträge Berlins) einer finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeits-Modellrechnung bedient (Seitz) und auch entsprechend dieser Nachhaltigkeitsaspekte standort- und investitionspolitische Aspekte (Müller-Jentsch) in die Überlegungen integriert.
- Im abschließenden Ergebniskapitel E. werden generelle Schlussfolgerungen zur Umsetzung konditionierter Haushaltsnotlagenregimes in Deutschland behandelt.

Insgesamt liegt mit der Studie ein detaillierter Vorschlag zum Umgang mit Länderfinanzkrisen und speziell der Finanzkrise Berlins vor. Unser Anspruch war es dabei, konstruktive Aspekte in eine Diskussion einzubringen, die bisher v. a. durch gerichtliche und gutachterliche Auseinandersetzungen über Verschulden, Ausmaße und grundsätzliche Differenzen des Solidargedankens bei Finanzkrisen föderaler Glieder geprägt erscheint.

Die Erarbeitung erfolgte durch ein interdisziplinäres Wissenschaftlerteam mit juristischer, verwaltungswissenschaftlicher und betriebswirtschaftlicher Expertise. Im Rahmen des Projektes wurden weitere finanzwissenschaftliche Experten in Workshops und Kolloquien eingebunden.





## ***B. Bestandsaufnahme und Lösungsvorschläge***

Im Grundgesetz und den deutschen Länderverfassungen sind klare Regeln zur Begrenzung finanzwirtschaftlicher – und speziell von Verschuldungs- Risiken kodifiziert. Durchgängig findet sich der Grundsatz, dass jährliche Neuverschuldungen nicht die veranschlagten Ausgaben für Investitionen übersteigen dürfen<sup>1</sup>. Damit soll sichergestellt werden, dass alle konsumtiven Ausgaben des Staates periodengenau durch seine laufenden Einnahmen gedeckt werden<sup>2</sup>. Nach diesem (konsumtiven) Deckungsgebot erscheinen grundsätzlich die Risiken öffentlicher Haushalte, notleidend zu werden, begrenzt zu sein.

In der Haushaltspraxis von Bund, Ländern und Kommunen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten dennoch – trotz dieser und der mit der europäischen Währungsunion hinzu gewachsenen (gesamtstaatlichen) Neuverschuldungsgrenzen – ein überaus hoher Schuldenberg aufgebaut. Die Größenordnung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland hat dabei inzwischen solche Ausmaße erreicht, dass (in Gesamtsicht) immer häufiger von einer staatlichen Finanzkrise gesprochen wird. Dabei spielt auch eine Rolle, dass bei den Gebietskörperschaften und in den staatlichen Sozialversicherungssystemen zusätzlich zur offen ausgewiesenen Verschuldung weitere große verdeckte Schuldpositionen bestehen (unter anderem aus den Altersversorgungsansprüchen der Beamten)<sup>3</sup>.

Die kritische Finanzsituation der öffentlichen Haushalte spiegelt sich in einer breiten politischen Diskussion über Haushaltskonsolidierungszwänge. Dabei war und sind die Entwicklungen und speziellen Situationen z. B. zwischen Bund und Ländern und auch innerhalb der Bundesländer durchaus unterschiedlich. Gesamtstaatlich (Bundesebene) gelang es mehrere Jahre nicht, die in der Europäischen Währungsunion geltenden Verschuldungsgrenzen einzuhalten, sodass die EU-Kommission gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ein Defizitverfahren einleitete<sup>4</sup>. Einzelne Bundesländer (Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg) gelten

---

<sup>1</sup> Durchbrechungen der Neuverschuldungsbegrenzung sind verfassungsrechtlich in Konstellationen gestörter wirtschaftlicher Entwicklung zulässig.

<sup>2</sup> Die kreditären Möglichkeiten für Investitionsfinanzierungen begründen sich aus der Überlegung, dass gleichermaßen der Vermögenswert aus Investitionen in der Zukunft verfügbar ist und dass die Erträge der Investitionen zukünftig den eventuellen Schuldendienst abdecken können. Allerdings besteht kein Gebot, die in Zusammenhang mit Investitionen aufgenommenen Schulden später auch wieder zu tilgen (z. B. aus Ertragsbestandteilen, bei Veräußerungen und/oder mit dem Wertverlust des Vermögens).

<sup>3</sup> Vgl. Raffelhüschen, Bertelsmann 2005.

<sup>4</sup> Erst im Haushaltsjahr 2007 scheint eine Wiedererfüllung der Maastricht-Kriterien nach gegenwärtiger mittelfristiger Finanzplanung des Bundes möglich zu sein, so dass das EU-Defizitverfahren eingestellt werden kann.

als lediglich mäßig verschuldet und streben in ihren mittelfristigen Finanzplanungen sogar einen strukturellen Haushaltsausgleich an (gänzlicher Verzicht auf Nettoneuverschuldung und sogar Nettotilgungen von Kreditverbindlichkeiten). Gleichzeitig reklamieren verschiedene Länder für sich sog. extreme Haushaltsnotlagen (Bremen, Saarland, Berlin) bzw. sind von solchen kurz- oder mittelfristig bedroht (z. B. Sachsen-Anhalt)<sup>5</sup>. Unter extremen Haushaltsnotlagen versteht man gemeinhin Finanzsituationen, in der Bundesländer nicht mehr in der Lage sind, aus eigener Kraft ein finanzwirtschaftliches Gleichgewicht wieder zu erlangen.

Finanzkrisen einzelner Glieder der staatlichen Gemeinschaft bedrohen durchaus auch die finanzwirtschaftliche Stabilität des Gesamtstaates, wie insbesondere der im Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängige Fall Berlins eindrucksvoll zeigt. Denn ein mit bis zu 35 Mrd. EUR für eine Teilentschuldung bezifferbarer Hilfebedarf eines einzelnen Bundeslandes wäre in der gegenwärtigen schwierigen Gesamtsituation der öffentlichen Haushalte nur mit massiven Anstrengungen aller bundesstaatlichen Glieder abzudecken. Bei weiter hinzukommenden Ansprüchen verschärft sich die nationale Dimension des Problems. Umso weniger verständlich bleibt es, dass in der föderalen Finanzverfassung Deutschlands die Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen einzelner Glieder immer noch praktisch ungeregelt geblieben ist. Obwohl diese Regelungsaufgabe spätestens seit den Bundesverfassungsgerichtsverfahren zu den extremen Haushaltsnotlagen Bremens und des Saarlands 1986 bzw. 1992 präsent war, sind in Deutschland immer noch keine hinreichenden finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen verabschiedet.

Im nachfolgenden Problemaufriss stellen wir aus ökonomisch-finanzwissenschaftlicher Perspektive und aus verfassungsrechtlicher Perspektive dar, warum eine adäquate verfahrensrechtliche Lösung im Umgang mit extremen Haushaltsnotlagen in der gegenwärtigen und absehbaren Finanzkrisenkonstellation unverzichtbar ist. Darüber hinaus gehen wir auf vorhandene Lösungsanforderungen und –vorschläge der Rechtsprechung und der Literatur ein.

---

<sup>5</sup> Auf kommunaler Ebene sind entsprechende Notlagen inzwischen ebenfalls in besorgniserregendem Umfang feststellbar.

## ***1. Finanzwissenschaftliche Ausgangslage und Problematik***

Die sog. Haushaltsnotlagenländer verfügen über Haushaltsstrukturen, in denen laufend wesentliche Teile der konsumtiven Ausgaben durch Neuverschuldung refinanziert werden. Damit verstoßen sie nicht nur dauerhaft gegen oben genannte verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenzen, sondern befinden sich in einer Verschuldungsdynamik mit im Zeitablauf immer weiter ansteigendem Kapitaldienstanteil im Haushalt. Für die bereits in den 90er-Jahren in solche Haushaltsnotlagen geratenen Länder Saarland und Bremen wurden auf Basis der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Sanierungshilfezahlungen in beträchtlicher Höhe gezahlt. Eine Sanierung der Haushalte dieser Länder gelang gleichwohl und trotz der Hilfezahlungen bisher nicht.

Nachdem anscheinend die früheren Haushaltsnotlagenfälle Saarland und Bremen als "Ausrutscher" in der bundesdeutschen öffentlichen Finanzwirtschaft betrachtet wurden und auch die früheren Auflagen des Bundesverfassungsgerichts zur verbesserten rechtlichen Regelung von Haushaltsnotlagenfällen (bisher) nicht in der Finanzverfassung umgesetzt wurden, stellt sich gegenwärtig wieder – und in deutlich verschärfter Form – die Aufgabe, sich mit extremen Haushaltsnotlagen auseinanderzusetzen.

### ***1.1. Analyse und Wertung der Ausgangslage in Deutschland***

Die Normenkontrollklage Berlins reklamierte – wie in den früheren genannten Fällen - finanzielle Sanierungshilfen. Die Größenordnung übertrifft mit einem – in der Klage nicht explizit reklamierten - Teilentschuldungsanspruch von geschätzt 35 Mrd. EUR die der Vorgängerfälle bei weitem. Zudem haben auch das Saarland und das Land Bremen erneut Klagen auf weitere Zahlung von Sanierungshilfen eingereicht. Es ist absehbar, dass mittelfristig noch weitere Bundesländer in vergleichbare Haushaltsnotlagensituationen geraten können und werden. Die angemeldeten und drohenden Hilfeansprüche treffen die föderale Gemeinschaft von Bund und Ländern jedoch in einer finanzwirtschaftlich viel schwierigeren Situation als zu Beginn der 90er Jahre.

Jenseits der Fragen, ob, in welcher Größenordnung und auf welche Weise in der gegenwärtigen finanziellen Anspannung des Gesamtstaates Sanierungshilfeansprüche dieses Ausmaßes bewältigt werden können, bleibt grundsätzlich zu entscheiden, ob die in den früheren Fällen

geübte Praxis der Hilfestellung auch für die Neu- bzw. Fortführungsfälle überhaupt wieder angewandt werden sollte. Dies gilt vor allem, weil die erwartete Sanierung der früher notleidenden Länderhaushalte des Saarlands und Bremen trotz Sanierungshilfen nicht gelungen ist. Die Begebung von Sanierungshilfen ohne berechtigte Aussicht auf letztendlichen Sanierungserfolg erscheint aber kaum zielführend.

Dies vorangestellt, wird im nachfolgenden Kapitel die schwierige Ausgangslage für den Umgang mit Sanierungshilfebegehren einzelner Länder gegenüber dem Bund und der föderalen Gemeinschaft skizziert.

### ***1.1.1. Finanzverfassung und Haushaltsnotlagen-Behebung***

Gesamtstaatlich über alle Ebenen wird in der Bundesrepublik Deutschland jährlich ein fiskalisches Defizit in der Größenordnung von weit über 60 Mrd. EUR durch eine Erhöhung der Staatsverschuldung finanziert (Netto-Neuverschuldung).

Die Verteilung und Verwendung des Gesamt-Haushaltsvolumens über alle staatlichen Ebenen ist einerseits durch die föderale Finanzverfassung und andererseits durch die jeweilig in sog. Haushaltsautonomie beratenen und verabschiedeten Haushalte der Gebietskörperschaften bestimmt. Diese Haushaltsautonomie der staatlichen Ebenen ist jedoch (auf den verschiedenen Ebenen) insoweit faktisch eingeschränkt, als im (föderal verflochtenen) Rechtssystem eine Vielzahl rechtlicher und vertraglicher Bindungen bei der Haushaltsaufstellung und dem Haushaltsvollzug eingehalten werden müssen. Vor allem gesetzliche Pflichten zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und zur Erfüllung von Rechtsansprüchen sind von den einzelnen (z. B. Länder-) Parlamenten regelmäßig bzw. in weiten Teilen nicht beeinflussbar. Auch vertragliche Verpflichtungen aus früheren Legislaturperioden und sich aus Gesetzen oder Rechtsprechung ergebende Ausstattungs-, Organisations- und Verfahrensanforderungen (zunehmend auch aus dem EU-Rechtskreis) schränken die Gestaltungsspielräume für Haushaltsgesetzgeber jeweils ein. Dabei ist allerdings nicht bezifferbar, welche tatsächliche Gestaltungsvariabilität nach Erfüllung entsprechender Verpflichtungen den verschiedenen Haushaltsgesetzgebern verbleiben.

Nach herrschender Meinung wird die Einschränkung haushalterischer Gestaltungsspielräume v. a. durch die gesetzliche Vorgabe von Aufgabenerfüllungs- und Leistungspflichten determiniert. Diese im föderal verflochtenen Rechtssystem Deutschlands und unter dem Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse in weitem Umfang faktisch bestehende Fixierung bestimmter Aufgaben- und Leistungstatbestände (und auch –niveaus) schlägt sich in durch die einzelnen staatlichen Ebenen zu veranschlagende Ausgabenverpflichtungen in ihren Haushalten nieder. Diese vorbestimmten Bindungen sind auch das Hauptargument dafür, dass die Einnahmen der einzelnen staatlichen Ebenen in wesentlichen Teilen nach einem vereinbarten Verteilungs- und Ausgleichssystem zugewiesen werden (u. a. durch die Steuerverteilung und das (Länder-) Finanzausgleichssystem). Im Kern wird damit versucht, übergreifend sicherzustellen, dass die vorhandenen Gesamteinnahmen der staatlichen Ebenen über alle Teile so verteilt werden, dass jedes staatliche Glied seine Aufgaben- und Leistungsverpflichtungen erfüllen kann. Zudem werden verschiedene Verteilungsaspekte – speziell auch nach dem grundgesetzlichen Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen der Bundesrepublik – in diesen finanzverfassungsrechtlichen Regeln berücksichtigt.

Diese Grundmechanismen voranstellend, sind in Gesamtsicht (und stark vereinfachend) als Rahmenbedingungen für die Refinanzierung des Bundes, der Länder und Kommunen anzunehmen:

1. Grundsätzlich sind die Haushaltsgesetzgeber hinsichtlich Haushaltsaufstellung und –vollzug autonom. Diese Autonomie ist lediglich für die kommunale Ebene durch die Genehmigungspflicht ihrer Haushalte durch die Länder in Teilen eingeschränkt.
2. Aufgrund gesetzlicher Pflichten, die im föderalen Rechtssystem auf unterschiedlichen Ebenen begeben werden, müssen die Haushaltsgesetzgeber die Erfüllung von Aufgaben- und Leistungspflichten in ihren Haushalten auf der Ausgabenseite nachvollziehen; dadurch sind sie für die betreffenden Teilbereiche faktisch in ihren Gestaltungsspielräumen eingeschränkt.
3. Korrespondierend dazu sind die Einnahmen in den jeweiligen Haushalten weitgehend durch ein übergreifendes Regelwerk (der Finanzverfassung) determiniert, und zwar hinsichtlich der Verteilung der staatlichen Gesamteinnahmen aus dem Steueraufkommen auf die unterschiedlichen Ebenen. Mit Ausnahme weniger direkter Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten bei den Steuern besteht für den einzelnen Haushaltsgesetzgeber des-

halb ebenfalls nur ein begrenzter Handlungsspielraum hinsichtlich der Einnahmen(höhen)gestaltung. In Verbindung von Steuergesetzgebung, finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln und tatsächlichem Aufkommen sind die entsprechenden Einnahmen in den einzelnen Haushalten als gegeben zu veranschlagen.

Die damit verbleibende Haushaltsautonomie staatlicher Ebenen besteht im Kern deshalb "nur" noch aus folgenden Parametern:

1. Ausgabenseitig auf der nicht in übergreifend gesetzlich vorgegebenen Aufgaben- und Leistungsvorgaben in der Organisations- bzw. Prozessautonomie (im weitesten Sinne der Ausgestaltung der Aufgabendurchführung), der Begebung weiterer ("freiwilliger"<sup>6</sup>) Aufgaben/Leistungen bzw. Ausgaben sowie ("freiwilliger") vermögenswirtschaftlicher Ausgaben (z. B. auch ertragsbringender betrieblicher oder unternehmerischer Tätigkeit).
2. Einnahmenseitig über die (nur stark begrenzt zulässige) Begebung bzw. Ausgestaltung eigener Steuereinnahmen (wie z. B. im kommunalen Bereich bei Gewerbesteuer und Grundsteuern) und in der Erwirtschaftung von Eigeneinnahmen aus der Verwaltung und dem Vermögen (laufende Erträge und Vermögensaktivierungen).

Unter den genannten Rahmenbedingungen (und auch rekurrierend auf die oben angesprochenen grundsätzlichen Verschuldungsbegrenzungen für die öffentlichen Haushalte) wäre in toto anzunehmen, dass über alle staatlichen Ebenen hinweg eine gewisse Stabilität der finanziellen Verhältnisse gewährleistet sein sollte<sup>7</sup>. Dies müsste speziell dann gelten, wenn

- ein angemessenes Verhältnis zwischen den die Ausgaben bestimmenden gesetzlichen Vorgaben zur Aufgabenerfüllung sowie für öffentliche Leistungen und den staatlichen Einnahmen besteht;

---

<sup>6</sup> "Freiwillig" bedeutet in diesem Zusammenhang natürlich nur, dass keine spezielle gesetzliche Vorgabe zur Ausgabe vorliegt. Die Sinnhaftigkeit entsprechender Ausgaben für die Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaft ist mit dieser Abgrenzung (auch und gerade zum oft verwendeten Terminus der "Pflichtausgaben" keinesfalls bewertbar.

<sup>7</sup> Sofern das verflochtene finanzverfassungsrechtliche System in diesem Sinne funktioniert, müsste nicht nur gesamtstaatlich eine gewisse Stabilität erreichbar sein, sondern auch für alle Mitglieder einzeln (innerhalb gewisser Schwankungsbandbreiten) finanzielle Solidität bestehen.

- die Verteilung der zur Verfügung stehenden Einnahmen so (gerecht) erfolgt, dass die verschiedenen staatlichen Ebenen und einzelnen Körperschaften in jedem Fall die gesetzlich determinierten Aufgaben-/Leistungsausgaben bestreiten können, und
- bei den sonstigen Einnahmen und Ausgaben die einzelnen Gebietskörperschaften bzw. Haushaltsgesetzgeber insbesondere die grundgesetzlich vorgegebenen Verschuldungsbegrenzungen beachten würden und darüber hinaus (nur) in einem finanzwirtschaftlich verantwortlichen Sinne im Rahmen ihrer Gestaltungsspielräume ihre (verbleibende) Haushaltsautonomie ausschöpfen würden.

Die finanzwirtschaftliche Realität der Bundesrepublik Deutschland sieht jedoch anders aus. Praktisch alle öffentlichen Haushalte waren in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten un- ausgeglichen, so dass die Neuverschuldung und damit die Schuldenstände dynamisch – und zum Teil dramatisch - angewachsen sind. Dabei ist der Schuldenzuwachs in seiner gesamten Summe weder durch Einnahmenausfälle noch auf der Ausgabenseite durch Investitionstätigkeit und/oder gesamtwirtschaftliche Probleme und/oder durch Sonderlasten (insbesondere natürlich infolge der deutschen Einheit) hinreichend begründbar. Vielmehr ist davon auszu- gehen, dass das Gleichgewicht der öffentlichen Finanzen massiv gestört ist. Auf die wissen- schaftliche und politische Diskussion hierzu mit einer Vielzahl von Aussagen und auch wi- derstreitenden Positionen sei an dieser Stelle nur cursorisch verwiesen. Auch für die Anspan- nung und Risiken des Bundeshaushaltes hinsichtlich der Wiedererfüllung der Maastrichtkrite- rien sei an dieser Stelle auf die Literatur verwiesen<sup>8</sup>.

Für unsere Forschungsfragestellung ist in diesem Zusammenhang aber vor allem relevant, dass sich die Belastungssituation der öffentlichen Haushalte unter den genannten Rahmenbe- dingungen durchaus sehr unterschiedlich entwickelt hat und sich auch die Entwicklungen und finanzpolitischen Handlungsprogramme mit einer überaus großen Bandbreite darstellen. Da- bei ist hervorzuheben, dass es unter den Gebietskörperschaften inzwischen eine größere An- zahl von Kommunen<sup>9</sup> und eben auch eine Reihe von Bundesländern gab und gibt, in denen kritische Finanzsituationen<sup>10</sup> vorliegen. Diese kritischen Finanzsituationen erfordern besonde-

<sup>8</sup> Vgl. Lohmann (2005), S. 284 ff

<sup>9</sup> Vgl. u. a. Faber (2005), S. 933 ff.

<sup>10</sup> Von entsprechend kritischen Finanzsituationen gehen wir aus, wenn es über einen Zeitraum von mehreren Jahren und unabhängig von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht gelungen ist, die verfassungsrechtlich gebotenen Verschuldungsgrenzen einzuhalten (und bei Kommunen deshalb

re Konsolidierungsanstrengungen bis hin zu Sanierungsprozessen. Bei Kommunen besteht durch die Institutionalisierung der Kommunalaufsicht und die gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsgenehmigungspflichten hierfür eine grundsätzliche Verfahrensregelung.

Hingegen sind Verfahrensweisen und Regeln zur Sanierung von Haushalten notleidender Bundesländer gegenwärtig nicht gesetzlich geregelt, weil es verfassungsrechtlich in Zusammenhang mit der Eigenständigkeit (und Haushaltsautonomie der Bundesländer) ureigenste Verantwortlichkeit und Aufgabe eines Bundeslandes selbst ist, bei finanzwirtschaftlichen Schieflagen für eine Konsolidierung zu sorgen. Erst mit den beiden Fällen extremer Haushaltsnotlagen des Stadtstaates Bremen und des kleinen Flächenlandes Saarland, dem Umgang dieser Länder mit den Sanierungsaufgaben und den dies betreffenden Urteilen des Bundesverfassungsgerichts bildete sich "am praktischen Fall" so etwas wie ein Rechtsverständnis dazu aus. Vermutlich hatte man vor diesen beiden Fällen gar nicht mit einem eventuellen Bedarf an Länderhaushalts-Sanierungen gerechnet, und genauso wenig mit der Notwendigkeit von Verfahrensregeln hierzu, die auch das Verhältnis zum Bund und den anderen Ländern der föderalen Solidargemeinschaft betreffen. Und obwohl das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung von 1992<sup>11</sup> Bund und Länder aufforderte, gesetzliche Regelungen für zukünftige Fälle extremer Haushaltsnotlagen von Bundesländern zu erlassen, liegen solche Regelungen aus verschiedenen Gründen weiterhin (noch) nicht vor.

Zwar mehren sich – vermutlich wegen der wachsenden Zahl angemeldeter bzw. drohender Hilfeforderungen von Bundesländern zur Sanierung ihrer notleidenden Haushalte - die Forderungen, entsprechende Haushaltsnotlagenverfahrensweisen für Bundesländer gesetzlich zu regeln. Ebenso bestehen aber auch verschiedene Positionen, die entweder solche gesetzlichen Regelungen (mit im Zweifel daraus "automatisch" erwachsenden Finanzansprüchen notleidender Länder) ablehnen und/oder die Lösung entsprechender Probleme an ganz anderer Stelle sehen:

1. Am gewichtigsten erscheint in diesem Zusammenhang die Position, dass das System der Finanzverteilung (Einnahmenverteilung) selbst mangelbehaftet und ungerecht sei, deshalb die Hauptursache für eine finanzwirtschaftliche Unterausstattung einzelner Mitglieder der

---

Haushaltssicherungsmaßnahmen erforderlich wurden und/oder sogar die gebotenen haushaltsrechtlichen Genehmigungen nicht erteilbar waren).

<sup>11</sup> BVerfG 1986/1992.



föderalen Gemeinschaft ist und infolge daraus auch Haushaltsnotlagen verursacht wurden und werden. Deshalb seien weniger Haushaltsnotlagenverfahrensregeln als vielmehr eine (bedarfs-) gerechtere Einnahmenverteilung durch Finanzverfassungsregeln problemlösend und zielführend<sup>12</sup>. Interessanterweise wird diese Position – zumindest in weiten Teilen – auch von den Hilfe fordernden Bundesländern Bremen und Saarland vertreten, die insoweit auch das Auftreten der extremen Haushaltsnotlagen (zum Teil) aus systematischer Unter- ausstattung mit Einnahmen begründen (und auch in der Vergangenheit immer wieder be- gründet haben).

2. In ähnliche Richtung wird argumentiert, dass die Finanzausstattung (Einnahmenausstat- tung) des Gesamtstaates und seiner staatlichen Ebenen im Zeitablauf immer weniger dem (weiter gewachsenem) Aufgabenbestand und Leistungsverpflichtungen entsprechen würde und dadurch eine Unterfinanzierungssituation gegeben sei. Speziell finanzkraftschwächere Mitglieder der föderalen Gemeinschaft seien dadurch latent notlagegefährdet, indem sie nicht durch eigene (zusätzliche) Einnahmen, durch Umschichtungen und/oder durch Rück- griffe auf die Substanz ihren Ausgabenverpflichtungen nachkommen können. Diese Positi- onen rekurrieren u.a. auf Föderalismusreformen (u. a. Länderzuschnitte zur Erzielung grö- ßerer Finanzakkumulation und Ausgabeneffizienz, höhere Länderautonomie hinsichtlich Aufgaben-/ Leistungspflichten und damit Ausgaben) oder schlicht Verbesserung von Fi- nanzspielräumen (Unterfinanzierungsdiskussion) als vorrangige und/oder wesentliche Lö- sungsansätze.
3. Umgekehrt werden Positionen vertreten, nach denen das Ausgabegebaren der Gesetzge- ber – aus verschiedensten Gründen – sich nachhaltig von den vorhandenen Einnahmen- spielräumen abgekoppelt hat und dadurch eine chronische Defizitsituation des Gesamtstaa- tes und seiner Teile herangewachsen ist. Diese Defizitsituation u. a. sei durch von Einnah- mendeckung losgelöster Aufgaben-/Leistungsgesetzgebung und durch Unangemessenheit staatlicher Budgetdimensionierung entstanden und durch eine ungezügelte Refinanzierung durch Verschuldung begünstigt worden. Entsprechend sehen Protagonisten dieser Argu- mentation die Lösungsansätze zur Abwendung gesamtstaatlicher Finanzierungsdefizite

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu exemplarisch einen jüngeren Konzeptvorschlag von Volker Halsch: Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – Plädoyer für einen praktikablen Neuanfang; Working Paper der Hertie School of Governance, Oktober 2006. Eine solche Position findet sich auch in der kommunalen Diskussion wider, und zwar hinsichtlich der Finanzaufweisungen von Ländern an Kommunen, die Berücksichtigung von Son- derlasten bei der Kommunalfinanzierung usw.

(und damit auch von Haushaltsnotlagen) v. a. in Paradigmenveränderungen und Umsteuerungen der Ausgabenpolitik.

4. Die Literatur und die politische Diskussion zum Themenkomplex spiegelt ferner durchaus wider, dass ein nicht kleiner Teil der damit befassten Wissenschaftler und Politiker auch nach den Fällen Bremen und Saarland sowie der diesbezüglichen, auf den Bundesverfassungsgerichtsurteilen basierenden Sanierungsverfahren mit Gewährung von Bundessonderergänzungszuweisungen der Auffassung sind, dass die vorgenommenen Sanierungen und v. a. die externen Sanierungszahlungen ausgesprochene Sonderfälle und so nicht wiederholbare Ausnahmevorgänge waren (bzw. sein sollten). Weil solche Fremdhilfe-Sanierungsverfahren (eigentlich) mit der gegenwärtigen Systematik der deutschen Finanzverfassung nicht kompatibel sind und bei den oben beschriebenen systemischen Sicherungen der differenzierten Einnahmenverteilung auf die föderalen Glieder und staatlichen Ebenen auch unnötig erscheinen, werden weitergehende Sanierungsregelungen als weniger zielführend oder zumindest nachrangig eingestuft.

An dieser Stelle können und wollen wir keine grundsätzliche Diskussion über die zukünftig bessere Ausrichtung und -gestaltung der deutschen Finanzverfassung (oder gar des deutschen Finanzföderalismus) führen. Im Zweifel ist jede der vorgenannten Überlegungen in sich nachvollziehbar und könnte letztlich zur entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung von Normen führen. Offenbar ist es jedoch seit längerer Zeit nicht gelungen, eine diesbezügliche politische Verabredung und Regelung zu erreichen, auch nicht über die in den vergangenen Jahren immer wieder neu justierten Einnahmenverteilungsregelungen in der staatlichen Finanzverfassung. Auch die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reklamierte Regelung zur Bewältigung extremer Haushaltsnotlagen-situationen wurde (noch) nicht erreicht<sup>13</sup>. In jedem Fall erscheint das verabschiedete Maßstäbengesetz nicht hinreichend, um akuten oder latenten Haushaltsnotlagen zu begegnen.

Jedem grundsätzlichen Diskussionsbedarf steht jedoch nun ganz praktisch gegenüber, dass

---

<sup>13</sup> Insoweit macht z. B. das Land Berlin geltend, dass es aus Gleichbehandlungsmaßstäben heraus ebenso wie früher Bremen und das Saarland (und auch unter Maßgabe damaliger Maßstäbe) berechnete Ansprüche auf den Zuschuss von Sanierungshilfen im Wege von Bundessonderergänzungszuweisungen hat. Und das Bundesland Saarland fordert in seiner jüngsten Klageschrift eine Fortführung der Sanierungshilfen mit entsprechenden Bundessonderergänzungszuweisungen, weil der vom Bundesverfassungsgericht reklamierte Regelungsbedarf noch nicht erfüllt wurde und damit auch gar kein anderes Instrument zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen zur Verfügung steht.

- in der gesamtstaatlichen Realität gegenwärtig nunmehr dreifach aktuelle Reklamationen extremer Haushaltsnotlagen und entsprechende Hilfeforderungen von Bundesländern vorliegen (und weitere absehbar hinzukommen werden);
- die gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen sich (ggü. der Situation zu den BVerfG-Urteilen zu Bremen/Saarland) hinsichtlich der Finanzausstattung und den Finanzspielräumen z. T. grundlegend verändert haben (und zwar gleichermaßen durch eine erhöhte Anspannungssituation der öffentlichen Finanzen wie auch einer reduzierten Unabhängigkeit der staatlichen Finanzpolitik durch die Vereinbarung der europäischen Währungsunion und damit einer Unterwerfung unter die Maastricht-Kriterien), sowie (vielleicht hauptsächlich)
- die bisher in den Fällen Bremen und Saarland durch das Bundesverfassungsgericht angestoßenen und von den beiden Ländern zusammen mit Finanzplanungsrat und Bund betriebenen Sanierungsverfahren mit Sanierungshilfen eben nicht zu den erhofften Ergebnissen (jeweiliger Sanierungserfolge) geführt haben.

Damit stellt sich nun sehr unmittelbar die Frage, ob und wie die akuten Haushaltsnotlagenfälle denn nun (diesmal erfolgreich(er)) bewältigt und aufgelöst werden können.

Aus dem praxeologischen Anspruch dieser Untersuchung heraus geht es uns im Kern darum, realistische Wege aufzuzeigen, wie in einschlägigen Fällen am ehesten hinreichende Sanierungserfolge erreicht werden können (und darüber hinaus auch natürlich für zukünftige Notlagenkonstellationen sichergestellt werden kann, extreme i.S.v. fremdhilfebedürftige Haushaltsnotlagen zu vermeiden bzw. bestmöglich zu bewältigen). Auch wenn die politische und wissenschaftliche Diskussion zur Haushaltsnotlagenproblematik oft durch Verursachungs- bzw. "Verschuldens-" Fragen geprägt ist, über die Gerechtigkeit bzw. Angemessenheit hinsichtlich föderaler Hilfen oder auch Auseinandersetzungen über grundsätzliche Politikkonzepte zu Finanzverfassung und Föderalismus geführt werden, darf unseres Erachtens nicht vergessen werden, dass es letztlich bei auftretenden extremen Haushaltsnotlagensituationen primär um die nachhaltige Wiederherstellung stabiler Finanzverhältnisse geht<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Bei einer längerfristigen Perspektive erscheint dabei sogar fast gleichgültig, wer und in welchem Umfang dabei ggf. auch Hilfe leistend eingebunden wird, denn bei Wiederherstellung stabiler Finanzverhältnisse in einem Sanierungsland kann dieses Land ggf. temporär gewährte Hilfen in einem späteren Zeitraum wohl

In der gegenwärtigen bundesrepublikanischen Rechts- und Politikwirklichkeit kommt bei der Bewältigung der vorliegenden (und potentieller weiterer) Notlagenfälle der aktuellen Beschlussfassung des Bundesverfassungsgerichts über die anhängigen Normenkontrollklagen besondere Bedeutung zu, soweit das Gericht in seiner Entscheidung (wiederum) die Beteiligten zu bestimmten Maßnahmen und Verfahrensweisen verpflichtet. Gleichwohl bleibt ein tiefes Unbehagen bestehen, dass angesichts der in den nachfolgenden Abschnitten dargestellten z. T. dramatischen Ausgangslagen es erst durch höchstrichterliche Lenkung gelingen soll, die Probleme zu lösen. Zumindest erscheint die politische Realität sich noch weit jenseits des vom Bundesverfassungsgericht in den damaligen Bremen- und Saarland-Entscheidungen hervorgehobenem Solidarprinzip in der föderalen Gemeinschaft zu befinden, wenn eine konstruktive Lösung ohne Spruch des Bundesverfassungsgerichts nicht zu gelingen scheint.

Genanntes Unbehagen wird noch verstärkt, wenn man die mehrjährige Auseinandersetzung um die Lösung der Haushaltsnotlagen-situation Berlins betrachtet. Immerhin ist Berlin die wieder gewonnene Hauptstadt der föderalen Gemeinschaft. Aus einer internationalen Perspektive heraus bleibt weitgehend unverständlich, dass statt (solidarisch-bundesstaatlicher) Suche nach konstruktiven Lösungsansätzen zur Sanierung der Hauptstadtfinanzen eine langwierige Diskussion um Rechtfertigung und eventuelle Höhe von Hilfeleistungen bis hin zu Gerichtsstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht geführt wird.

Ohne an dieser Stelle in irgendeiner Form strittige Positionen zu präjudizieren, ist auch über dieses Außen-"Unverständnis" heraus festzustellen, dass mit dem Fall Berlin ohnehin Inhalt und Qualität der Befassung mit Haushaltsnotlagen eine neue Dimension erreicht hat. Dies gilt allein schon aufgrund der Größenordnung der Notlagen-situation (mit einem gesamtstaatlich relevanten Volumen). Aber auch die besondere Entwicklungsgeschichte Berlins und deren Implikationen auf die heutige Finanzlage, spezielle Fragen der Staatsfinanzierung im Strukturwandel der Neuen Bundesländer und die Wahrnehmung der Maastrichtverpflichtungen durch die Glieder der föderalen Gemeinschaft sind in der aktuellen Berlin-Haushaltsnotlagen-Diskussion zu berücksichtigen. Deshalb ist der Haushaltsnotlagenfall Berlin - über alle grundsätzlichen Überlegungen hinaus - auch konkreter Untersuchungsgegenstand dieser Studie.

---

auch wieder zurückführen und/oder selbst bei der Bewältigung gesamtstaatlicher Aufgaben in die Pflicht genommen werden.

### 1.1.2. Gesamtstaatliche Finanzlage und Haushaltsrisiken

Eine wesentliche Grundfeststellung für jegliche Diskussion um Haushaltsnotlagen ist, dass sich die Finanzlage über alle Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft spätestens seit den vergangenen 15 Jahren – also dem Zeitpunkt der deutschen Wiedervereinigung – deutlich verschlechtert hat und weiterhin als angespannt gelten muss. Dies drückt sich am ehesten in dem ungebrochenen Anstieg der Neuverschuldung aus.

					1991 / 2004	1991 / 2004	1991 / 2004
<b>Öffentlicher Gesamthaushalt</b> (in Mrd €)	596,0	1.009,0	1.198,0	1.395,0	61,5	234%	18,0%
davon beim <b>Bund</b> (mit Sonderrechnung)	347,8	657,1	773,9	860,2	39,4	247%	19,0%
davon bei den <b>Ländern</b>	178,1	257,3	333,2	442,9	20,4	249%	19,1%
davon bei <b>Gemeinden</b> und Zweckverb.	70,0	94,9	91,0	91,8	1,7	131%	10,1%
Schulden insg./je <b>Einwohner</b> (in Tsd €)	7,4	12,3	14,6	16,9	0,7	228%	17,6%
zum Vergleich: <b>BIP</b> (in Mrd €)	1.534,6	1.848,5	2.062,5	2.215,7	52,4	144%	11,1%
<b>Anteil der Schulden am BIP</b> (in %)	38,8%	54,6%	58,1%	63,0%		162%	12,5%
davon beim <b>Bund</b> (mit Sonderrechnung)	22,7%	35,5%	37,5%	38,8%		171%	13,1%
davon bei den <b>Ländern</b>	11,6%	13,9%	16,2%	20,0%		172%	13,3%
Nachrichtlich: <b>Maastricht-Kriterium</b>		55,6%	59,2%	64,9%			
Quelle: BMF 2005 (auf Basis Stat. Bundesamt); ohne Schulden Eigenbetriebe beim Bund und ohne Kassenkredite (auch bei Gemeinden)							

Dieser Anstieg war im Zeitraumausschnitt deutlich überproportional zum Wachstum der Wirtschaftskraft (bemessen im BIP) und fiel am stärksten bei den Ländern aus<sup>15</sup>.

Die Verschlechterung der Finanzsituation drückt sich – speziell bezogen auf das Aggregat der Haushaltsnotlage – selbstverständlich auch in Maßstäben aus, die das Bundesverfassungsgericht seinerzeit (in den Entscheidungen 1986 und 1992) herangezogen hatte, um das Vorliegen der Haushaltsnotlage eines einzelnen Landes zu operationalisieren.

<sup>15</sup> Dabei sind in der Zahlendarstellung insb. die Werte für die kommunale Ebene systematisch zu gering angesetzt, da hier v. a. das Instrument Kassenkredit insb. bei notleidenden Kommunen inzwischen Kreditfinanzierungscharakter hat, in der Statistik aber unberücksichtigt bleibt. Über alle Ebenen sind zudem Verzerrungen insb. in Folge zunehmender Ausgliederungen und Verkäufe zu unterstellen (Verlagerung von Schulden in privatwirtschaftlichen Ebenen).

Dabei ist festzustellen, dass z. B. hinsichtlich des Indikators Zins-Steuer-Quote sich das Gefüge und die Verhältnisse zwischen den Ländern z. T. dramatisch verschoben und auch verschlechtert haben. Während 1986 die beiden Haushaltsnotlagenfälle Bremen und Saarland eher Einzelfallkonstellationen aufwiesen und alleine weit über Länderdurchschnitt der Zins-Steuer-Quote lagen, überschreiten inzwischen 10 von 16 Bundesländern den Zins-Steuer-Quoten-Durchschnitt um deutlich mehr als 20%<sup>16</sup>. Semler nennt für das Jahr 2002 dazu für folgende Länder und den Bund nachfolgende Werte:

Bundesland/Bund	Überschreitung Länderdurchschnitt der Zins-Steuer-Quote (in %)
Bremen	87,6 %
Berlin	76,5 %
<i>Bund</i>	62,6 %
Saarland	51,6 %
Sachsen-Anhalt	41,8 %
Hamburg	29,7%
Schleswig-Holstein	29,1 %
Thüringen	27,1 %
Hessen	25,0 %
Brandenburg	24,4 %
Niedersachsen	22,9 %

Die festzustellende Verschlechterung der Finanzsituation ist vordergründig dadurch begründet, dass die Einnahmenentwicklung der Haushalte zum Teil deutlich geringere Zuwächse als die Ausgabenseite auswies, und so ein höherer Verschuldungsbedarf und infolge auch ein höherer Zinsanteil im Haushalt resultierten. Die oben gezeigte unterdurchschnittliche Entwicklung des BIP (als Maßzahl für Wirtschaftskraft und damit auch für das Steueraufkommen) ggü. der Verschuldungsentwicklung spiegelt die Hauptursache dafür wider. Das zu geringe Einnahmenwachstum ist ferner – zumindest teilweise – durch Steuerentlastungen im Einkommens- und Körperschaftssteuerbereich mit verursacht worden<sup>17</sup>. Dabei ist selbstverständlich auch die Bewertung zulässig, dass die öffentlichen Haushalte ihr Ausgabegebaren nicht hinreichend bzw. angemessen an die weniger dynamische Einnahmenentwicklung angepasst haben.

<sup>16</sup> Quelle: Semler (2004).

<sup>17</sup> Folge der Steuerreformen in der Legislatur Schröder.

Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, dass die Haushaltsschiefen in verschiedenen Ländern eingetreten sind trotz der weitgehenden Ausgleichswirkungen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs. Die unterschiedlichen Finanzausgleichsmechanismen haben gerade zum Ziel, die Strukturschwäche von Ländern auszugleichen. So verändert sich zum Beispiel die verfügbare Finanzkraft Berlins von 85 % des Länderdurchschnitts nach den vier Stufen des Ausgleichs auf 147 % (jeweils pro Einwohner gerechnet).<sup>18</sup> Berlin erhält entsprechend ca. 6,4 Mrd. Euro seines ca. 20 Mrd. Euro-Etats aus horizontalen und vertikalen Ausgleichsleistungen. Wenn trotz dieser hohen Ausgleichsvolumina Defizite und Schulden drastisch gestiegen sind, so ist dies die Folge von weitgehend überproportionalen Ausgabenniveaus, die in sich zwischenzeitlich wiederum vor allem durch die hohen Zinszahlungen für die hohe Verschuldung vergangener Jahre entstanden sind. Umgekehrt wird die verfügbare Finanzkraft je Einwohner vor und nach Finanzausgleich für die Geberländer wesentlich reduziert: Bayern zum Beispiel verfügt über eine Finanzkraft pro Einwohner vor diesen Ausgleichsmechanismen von 124,3 %; nach den Ausgleichsmechanismen über 94,5 % des Gesamtdurchschnitts.

In jedem Fall wurde wegen der Finanzentwicklungen seit Anfang/Mitte der 90er-Jahre die Thematik staatlicher Haushaltskonsolidierung zunehmend gewichtiger. In der Haushaltspraxis waren – neben natürlich den Haushaltsnotlagenfällen auf Landes- und Kommunalebene – viele Vorhaben beobachtbar, mit denen – oft auch in Verbindungen mit Neuordnungen und Verwaltungsreformen/-modernisierungen - die Haushaltsstrukturen verbessert werden sollten. Die Schwerpunkte lagen dabei auf der kommunalen Ebene. Ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre intensivierten sich diese Bemühungen nochmals. Allerdings war frühzeitig absehbar, dass bei den insgesamt erkennbaren Finanzrisiken die tatsächlich verfolgten Konsolidierungsansätze kaum ausreichen würden, um grundlegende Verbesserungen oder gar volle finanzwirtschaftliche Stabilität zu erreichen.

Auch auf Bundesebene und in der Mehrzahl der Bundesländer wurden – v. a. ab Ende der 90er Jahre – verschiedene Konsolidierungs- und Verwaltungsmodernisierungsprogramme angekündigt und umgesetzt. Die oben dargestellten Ziffern zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung zeigen jedoch, dass insgesamt eine nachhaltige Verbesserung dadurch (bisher)

---

<sup>18</sup> siehe Deutsche Bank, Monatsbericht Juni 2006: Zur Lage der Länderfinanzen, in der die vier Stufen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs aufgelistet werden: Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanz-

nicht erreicht wurde. Dabei sind durchaus verschiedene Gebietskörperschaften zu benennen, denen es gelungen ist, trotz schwieriger Rahmenbedingungen (auch und gerade auf der Einnahmenseite) deutliche Haushaltsstrukturverbesserungen zu erreichen; auf Länderebene sind speziell Bayern und Baden-Württemberg hervorzuheben, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit unterstellt werden kann, dass die selbst gesetzten Ziele eines strukturellen Haushaltsausgleichs (Verzicht auf Neuverschuldung) noch in dieser Dekade nachhaltig umgesetzt werden. Diese Fälle sind jedoch singulär und waren in ihren positiven Effekten auch nicht hinreichend, um die Gesamtentwicklung in einen positiven Trend zu bringen.

Besonders anzusprechen ist die finanzielle Entwicklung beim Bund, und hierbei v. a. der seit der Europäischen Währungsunion geltende Bedingungsrahmen für die gesamtsstaatliche Finanzpolitik (Limitierung durch die sog. Maastricht-Kriterien). Der dramatische Zuwachs der Bundesschuld seit Anfang der 90er Jahre war in vergangenen Jahren mehrfach Grund dafür, dem Bundeshaushalt besondere Konsolidierungsmaßnahmen aufzuerlegen. Entsprechende politische Ziele wurden sowohl in den Regierungsprogrammen der Bundeskanzler Kohl und Schröder als nun erneut in der Großen Koalition seit 2005 gesetzt. Über das Abbremsen des Schuldenanstiegs hinaus ging (und geht) es im Kern darum, der Verpflichtung zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien wieder zu genügen und damit ein EU-Defizitstrafverfahren mit entsprechenden Sanktionen und massiven politischen Verlusten zu vermeiden. Solches wird nach ggw. Planung nun (wieder) für das Haushaltsjahr 2007 geplant.

Schaut man sich die Verschuldungsdynamik des Bundes seit 1991 (bzw. 1995) an, liegt die Bewertung nahe, dass mit den bisherigen Bemühungen die gesetzten Konsolidierungsziele nicht erreicht werden konnten und auch nicht können.

---

ausgleich, allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (v.a. Solidarpakt II). Hierzu im Detail siehe D 1.3.



Schulden / BIP / Veränderungen	1991	1995	2000	2004	Ø Zuwachs p a.	% Zuwachs	Ø % Zuwachs
					1991 / 2004	1991 / 2004	1991 / 2004
Verschuldung des Bundes insgesamt	347,8	657,1	773,9	860,2	39,4	247%	19,0%
davon im Bundeshaushalt	299,6	385,7	773,9	860,2	43,1	287%	22,1%
davon in Sonderrechnungen	178,1	257,3	58,8	57,3	-9,3	32%	2,5%
zum Vergleich: BIP (in Mrd €)	1.534,6	1.848,5	2.062,5	2.215,7	52,4	144%	11,1%
Ø Veränderung p. a. (in Zeitabschnitten)		1991/1995	1996/2000	2001/2004			
Verschuldung des Bundes (insgesamt)		22,2%	3,6%	2,8%			
BIP		5,1%	2,3%	1,9%			
Verhältnis Verschuldungs-/BIP-Veränderung (Faktor)		4,3	1,5	1,5			
Nachrichtlich: Maastricht-Kriterium		55,6%	59,2%	64,9%	zulässiger Wert: max. 60%		
Quelle: BMF 2005 (auf Basis Stat. Bundesamt); ohne Schulden Eigenbetriebe beim Bund und ohne Kassenkredite (auch bei Gemeinden)							

Auch ohne Berücksichtigung des Zeitabschnitts bis einschl. 1995 (mit seinen Diskontinuitäten in den Anfangsjahren der deutschen Einheit) verbleibt zwischen 1995 und 2004 das Schuldenwachstum beim (viel zu hohen) 1,5-fachen der BIP-Wachstumsraten. Hatte schon im Jahr 2000 die BIP-Verschuldungsgrenze annähernd den zulässigen Maximalwert erreicht, wurde dieser 2004 klar überschritten und wird – wie erwähnt – nach einer Rekordneuverschuldung 2006 (auch dank wieder anziehender Steuereinnahmen) im Jahr 2007 wieder (knapp) unter den Maximalwert geführt<sup>19</sup>.

Vorstehende Diskussion zeigt bereits drastisch die kritische Situation (und Entwicklung) der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen. Gleichwohl ist das tatsächliche Ausmaß der (auch zukünftigen) finanziellen Anspannung durch Faktoren jenseits der abgegrenzten Haushaltsausweisungen als nochmals deutlich größer einzuschätzen. Zu einer solchen Bewertung sind vor allem nachfolgende (plausible) Gründe akkumulierend zu nennen:

1. Neben den expliziten Staatsschulden besteht eine weitere und erhebliche implizite Staatsverschuldung, die v. a. aus den Versorgungszusagen für Staatsbedienstete resultiert und nach Aussage von Raffelhueschen<sup>20</sup> etwa das 5-fache der expliziten – in den Haushalten ausgewiesenen – Verschuldung ausmacht. Gerade die Versorgungszusagen betreffen die Bundesländer als personalintensiv (und mit hohen Beamtenanteilen) ausgestattete Gebietskörperschaften überdurchschnittlich. Nach Modellrechnungen

<sup>19</sup> Auch hier scheint für unsere Untersuchungszwecke die Frage nach Ursachen und evtl. Verantwortlichkeiten für die aufgezeigten Entwicklungen unerheblich. Es genügt die Bewertung, dass auch und gerade der Bund weiterhin in einer außerordentlichen finanzwirtschaftlichen Anspannungssituation ist. Diese auch national einen besonderen Stellenwert, solange mangels einvernehmlicher Regelungen zwischen den staatlichen Ebenen der Bund die Letztverantwortung für die (Wieder-) Einhaltung der Maastricht-Verschuldungsgrenzen übernehmen muss.

<sup>20</sup> Hagist et al (2006), Besendorfer et al (2006) –,Raffelhueschen-Studien“.

von Raffelhueschen steigt für die Bundesländer in einem Basisszenario (ausgehend vom Jahr 2001, ohne tief greifende Reform bzw. Kürzung der Versorgungszusagen) die Versorgungs-Steuer-Quote von Ø 8,3% auf einen Maximalwert von Ø 20% im Jahr 2030 (2010: Ø 12,9%, 2020: Ø 18,2%, 2040: Ø 19,3%). Mit anderen Worten: bis zu 1/5 der gesamten Steuereinnahmen bzw. das rd. 2,5-fache des Anteils im Jahr 2001 werden dadurch in den zukünftigen Länderhaushalten vorab gebunden sein.

2. In den vergangenen Anspannungsjahren wurden ferner durch strukturelle und haushalterische Sondermaßnahmen in nicht unwesentlichem Umfang Haushaltsentlastungen erreicht, die aufgrund ihrer Einmaligkeiten bereits kurz- und mittelfristig keinesfalls mehr in gleichem Umfang nutzbar sind. Hierzu gehören v. a. einnahmengenerierende und/oder verschuldungsmindernde Auslagerungen bzw. (Teil-) Privatisierungen öffentlicher Betriebe und Unternehmen, der Abverkauf öffentlichen Vermögens sowie Reduzierungen von Investitionsmitteln. In diesem Zusammenhang ist damit zu rechnen, dass zukünftig früher stetig verfügbare Einnahmen aus solchen Vorgängen nicht (in vollem Umfang, vermutlich noch nicht einmal annähernd) durch laufende staatliche Einnahmen kompensiert werden können, und damit zusätzliche Deckungslücken entstehen.
3. Letztlich bestehen eine Reihe latenter und durchaus substantieller Risiken für die öffentlichen Haushalte, deren finanzwirksamer Eintritt zunehmend wahrscheinlicher wird. Hierzu gehört u. a. das Zinsausgabenrisiko bei dem bezeichneten dynamischen Verschuldungsanstieg und den durchgängig moderaten Zinsniveaus der vergangenen Jahre. Ferner sind Risiken aus der Gewährleistungsverantwortung für die sozialen Sicherungssysteme zu nennen, und hier v. a. für die Gesetzliche Rentenversicherung. Allein schon die Demographieprojektionen bis Mitte des Jahrhunderts lassen es ggw. als sicher erscheinen, dass selbst mit einschneidenden Reformen im Leistungsbereich die finanziellen Stützungspflichten des Staates zunehmen werden (und müssen). Gleiches gilt – wenn auch wg. geringeren Volumens mit weniger Brisanz – für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Gesetzliche Pflegeversicherung.

In Gesamtsicht ist festzustellen, dass die finanziellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte Deutschlands gegenwärtig durch eine überaus hohe Anspannung zu charakterisieren ist, und dass auch zukünftig der Druck auf die öffentlichen Haushalte eher höher als niedriger ausgeprägt sein dürfte. Insoweit ist auch anzunehmen, dass positive Lösungen nur durch intensive Anstrengungen aller staatlichen Teile jeweils einzeln für sich und gleichzeitig mit einer besonderen Solidarität in der föderalen Gemeinschaft lösbar sein werden. Denn in Anbetracht der kritischen Situationsbewertung ist selbstverständlich davon auszugehen, dass finanzwirtschaftlich bereits jetzt schwächere Glieder der föderalen Solidargemeinschaft frühzeitiger an die Grenzen eigenständiger Bewältigungsmöglichkeiten gelangen als andere und damit (auch frühzeitiger) ggf. besonderer Hilfe bedürfen.

In jedem Fall erscheint es dringend empfehlenswert, bereits gegenwärtig zu behandelnde Haushaltsnotlagen unter besonderer Würdigung dieser veränderten gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen zu behandeln. Weil sich klar abzeichnet, dass

- Haushaltsnotlagen und finanzieller Hilfebedarf innerhalb der föderalen Gemeinschaft zukünftig eine durchaus größere Anzahl ihrer Mitglieder betreffen kann,
- zu einer Bewältigung der gesamtstaatlich kritischen Finanzlage vermutlich eine Umorientierung aller staatlichen Glieder hinsichtlich ihrer Haushaltsstrukturen einschließlich des Niveaus ihrer Aufgaben-, Leistungs- und damit Ausgabenverpflichtungen ansteht, und
- bei Anspannungssituationen verschiedenster Glieder der staatlichen Gemeinschaft auch das Vermögen zu Hilfeleistungen an hilfebedürftige Mitglieder der föderalen Solidargemeinschaft differenziert zu beurteilen ist,

liegt eine grundsätzlich andere Ausgangssituation als in den Jahren 1986 und 1992 vor, also den Entscheidungsjahren des Bundesverfassungsgerichts zu den Fällen Bremen und Saarland.

### ***1.1.3. Grundsätzliches Dilemma der Hilfegewährung bei Haushaltsnotlagen***

Die Diskussion der Rahmenbedingungen und der spezifischen aktuellen Ausgangslage der deutschen öffentlichen Haushalte verdeutlicht die Grundschwierigkeit im Umgang mit einzelnen Gebietskörperschaften, die sich aus eigener Kraft nicht mehr aus Haushaltsnotlagen befreien (können). Einer vorbehaltlosen und konstruktiven Auseinandersetzung mit staatlichen Haushaltsnotlagen stehen dabei aus heutiger Sicht v. a. drei Barrieren entgegen:

- Die Finanzverfassung und speziell das übergreifende Einnahmenverteilungssystem mit seinen Ausgleichsmechanismen stellen im Prinzip darauf ab, dass es im Normalfall überhaupt nicht zu Haushaltsnotlagen kommen kann. Insoweit ist durchaus nachvollziehbar, dass die Finanzverfassung ursprünglich auch gar keine entsprechenden Regelungen für solche Notlagen umfasste<sup>21</sup>. Dies gilt gleichermaßen für die präventive Vorsorge bei drohendem Entstehen von Notlagen und dem positiv-lösungsorientierten Umgang bei Eintritt<sup>22</sup>.
- Das Realphänomen tatsächlich vorliegender Haushaltsnotlagen führte – gerade nach den Pilotfällen Bremen und Saarland – wohl auch zu einer nicht voll angemessenen politischen Umgangskultur mit entsprechenden Problemen. Die relativ feste Erwartung auf ggf. durch das Bundesverfassungsgericht erzwungene substantielle finanzielle Haushaltsnotlagenhilfen scheint in den betroffenen Ländern dazu zu führen, dass die Konsolidierungsdiskussion keineswegs sämtliche Handlungsoptionen zur finanzwirtschaftlichen Straffung in der gebotenen Konsequenz aufnimmt. Vermutlich spie-

---

<sup>21</sup> Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und die Umsetzung durch Bund und Länder in den Fällen Berlin und Saarland (sowie auch generell in Bezug auf das Maßstäbengesetz und vergebliche Versuche der Kodifizierung konkreter Haushaltsnotlagenregelungen) haben über die damaligen Einzelfallregelungen anscheinend sehr wenig dazu beigetragen, den ohne Zweifel erforderlichen Regelungsbedarf abzudecken.

<sup>22</sup> Ganz im Gegenteil ähnelt das Procedere im ggw. anhängigen Fall Berlin stark dem vor 1986 bzw. 1992, indem die unmittelbar beteiligten Glieder der föderalen Gemeinschaft sich weitgehend auf Grundsatzpositionen zurückziehen (rechtlicher Hilfeanspruch vs. strikter Zurückweisung jedes berechtigten Hilfebedarfs), die notwendige Entscheidungen aber zum Bundesverfassungsgericht verschieben und nur sehr eingeschränkt zu lösungsorientierten Verhandlungen bereit sind. In diesem Sinne kaum nachvollziehbar ist beiderseits auch das Verhalten der Beteiligten in den Fällen Saarland und Bremen. Immerhin wurde die Sanierung beider Bundesländer nun langjährig vom Finanzplanungsrat begleitet, mit immer wieder neuen Voten, die die jeweiligen Sanierungsprogramme und –fortschritte zur Kenntnis nahmen. Insoweit war frühzeitig für alle Beteiligten absehbar, dass die Sanierungsprogramme beider Länder nach Auslaufen der Hilfezeiträume nicht zu hinreichenden Ergebnissen im Sinne einer Unabhängigkeit von weiteren Sanierungshilfeszahlungen führen würden. Gleichwohl waren die Mitglieder des Finanzplanungsrats einschl. der betroffenen Länder offensichtlich nicht bereit oder in der Lage, sich über weitere Lösungsschritte zu verständigen.

len auch Moral-Hazard-Kalküle eine Rolle, indem von vornherein substantielle externe Finanzhilfen in die eigenen Finanzprojektionen einbezogen werden, um vergleichsweise schwierige eigene Sanierungsschritte als vermeidbar bzw. umgehbar bewerten zu können. Für die potentiellen Hilfegeber – und hier v. a. dem Bund – scheint es in der politischen Auseinandersetzung wichtiger zu sein, die Hilfeverpflichtungen in Hinblick auf die eigenen haushalterischen Gestaltungsspielräume zu begrenzen (ggf. auch durch die Mitverpflichtung anderer Länder bei Zahlungen), als Betroffene ggf. auch durch konstruktive konzeptionelle Mitwirkung oder (Aufgaben-) Entlastungen außerhalb direkter Finanzhilfen zu unterstützen.

- Und letztlich erscheint – über alle beteiligten Glieder der föderalen Gemeinschaft hinweg – das Bewusstsein fehlender Sanktionsansätze bzw. -möglichkeiten bei staatlichen Finanzkrisen dazu beizutragen, dass Sanierungsaufgabenstellungen als gleichermaßen unangenehm und als nicht prioritär in die Zukunft verschoben werden, d. h. von den politischen Akteuren (in Exekutive und Legislative) umgangen werden. Dieses entspricht zumindest teilweise dem (grundsätzlich unerwünschtem, aber breit geübten) Verhalten, gegenwärtig entschiedene Finanzlasten durch (offene oder verdeckte) Verschuldung in die Zukunft zu verschieben.

Gerade letzterer Punkt – das Fehlen echter Sanktionsmechanismen auf institutioneller und persönlicher Ebene – dürfte faktisch für die Qualität der Diskussion und auch die Lösungsvorschläge in der deutschen Haushaltsnotlagendiskussion besonders bedeutend sein. Gegenüber privatrechtlichen finanziellen Notlagenverfahren, die im Insolvenzrecht geregelt sind, können im öffentlichen Feld weder notleidende Gebietskörperschaften wirtschaftlich untergehen (Existenzbeendigung) noch sind an staatliche Schuldner gerichtete Ansprüche und Rechte auch nur teilweise gefährdet (Beteiligung von Gläubigern i. w. S. an den Sanierungslasten). Die in der früheren Rechtsprechung des Verfassungsgerichts manifestierte Treuepflicht im Bund begründet stattdessen eine praktisch uneingeschränkte Eintrittspflicht der föderalen Solidargemeinschaft für eingegangene staatliche Verbindlichkeiten auch jedes einzelnen notleidenden Gliedes.

Eingriffe Dritter in die Selbstbestimmungsrechte von Gebietskörperschaften, um vor Eintritt oder bei Haushaltsnotlagensituationen dafür Sorge zu tragen, dass Notlagen abgewendet oder positiv gelöst werden können, sind im Verhältnis zwischen Bund und Ländern oder auch bin-

nen der Länder nicht vorgesehen. Dies gilt heute auch für die aus früheren Epochen bekannten Einsetzungen von Staatskommissaren. Im speziellen Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen (mit der Kommunalaufsichtsverantwortung des Landes) existieren zwar entsprechende Möglichkeiten (bis hin zur Verfügung einer temporären Fremdverwaltung der kommunalen Finanzen)<sup>23</sup>.

Die politischen Entscheidungsträger in Haushaltsnotlagen-Gebietskörperschaften genießen entsprechend eine faktisch weit reichende Duldung entsprechender Haushaltspraxen. Politisch sind sie jedoch mit konfliktträchtigen Widerständen bedroht, sofern sie aus einer finanzpolitischen Verantwortung heraus weiterreichendere Konsolidierungsmaßnahmen einleiten. Dabei werden oftmals v. a. Bedenken zur Verletzung gesetzlicher Aufgaben-/ Leistungsverpflichtungen, Gefahren einer unzulässigen Vernachlässigung öffentlicher Daseinsvorsorge und durch Konsolidierungseinschnitte (strategisch) nicht akzeptable Reduzierungen von Zukunfts- und Standortwettbewerbspotentialen geltend gemacht. Entsprechende politische Diskussion scheinen dabei ein viel größeres Bedrohungspotential für Politiker und öffentliche Amtsträger aufzuweisen als Auseinandersetzungen um Konsolidierungsnotwendigkeiten, da aus Konflikten in genannten Themenfeldern viel eher ganz unmittelbare persönliche Sanktionsmechanismen wie Mehrheitsverluste und Abwahlen resultieren (können)<sup>24</sup>.

Insgesamt hat sich – anscheinend für alle Beteiligten - im Zeitverlauf eine Dilemmasituation im Umgang mit Haushaltsnotlagen aufgebaut, die aus heutiger Sicht die Lösung entsprechender Problemkonstellationen erschwert. Zusammenfassend kennzeichnen wir diese Dilemmasituation mit folgenden Einzelpunkten:

- (1) Die gegenwärtige Ausgestaltung der föderalen Finanzverfassung mit der gegebenen Komplexität aus (zum Teil weitgehender) Ausgaben- und Einnahmenfremdbestimmt-

---

<sup>23</sup> Faktisch greift dieses Instrumentarium jedoch kaum. Zwar findet u. a. die Versagung von Haushaltsgenehmigungen, die Begrenzung von Neuverschuldungsvolumina und/oder die Verpflichtung auf Haushaltssicherungskonzeptionen und besondere Haushaltsbewirtschaftungsregeln entsprechend der schwierigen Finanzsituation der Kommunen inzwischen vielfach Anwendung und beeinflusst so auch die Haushaltspolitik der betroffenen Städte, Gemeinden und Landkreise. Echte Erzwingungsmöglichkeiten für tatsächliche Sanierungen im Sinne struktureller Neuordnung der Haushalte sind damit jedoch nicht gegeben. Wie eine Vielzahl von Beispielen zeigt; so werden faktisch ungenehmigte Haushalte unter Verweis auf die rechtlichen Aufgaben-/ Leistungsverpflichtungen dennoch durch die Kommunen vollzogen und beispielsweise das Instrument des Kassenkredits ersatzweise als Neuverschuldungsfazilität genutzt. Die Verhängung von Fremdbewirtschaftung notleidender Kommunalhaushalte erfolgt heutzutage auch in extremen Fällen struktureller Haushaltungleichgewichte praktisch nicht.

heit prägt sich in einer unübersichtlichen Mischverantwortung für den Zustand der öffentlichen Haushalte über alle Glieder der staatlichen Gemeinschaft aus. Die Verantwortlichkeiten und Rollen/Pflichten für die Behebung von Haushaltsnotsituationen ist im Geflecht der föderalen Gemeinschaft unklar.

- (2) Für sämtliche Beteiligten sind weder klare Anreize noch Sanktionsandrohungen erkennbar, die sie jeweils zu einem bestimmten – lösungsorientierten – Verhalten zur Behebung der Notlagen leiten. Eher ist im Gegenteil zu erkennen, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen die (weitere) Verschiebung von Sanierungsaufgaben in die Zukunft und – speziell bei den selbst notleidenden Gebietskörperschaften – die Externalisierung des Problems durch Anmeldung von Hilfeansprüchen ggü. der föderalen Gemeinschaft plausible politische Strategien sind, auch wenn die Behebung der Notlagen dadurch verzögert bzw. nur eingeschränkt befördert wird. Eine weitere plausible politische Strategie im Umgang mit Haushaltsnotlagen ist es in diesem Sinne, statt komplexer und konfliktträchtiger Eigengenerierung von Entscheidungen diese auf eine dritte Instanz – das Bundesverfassungsgericht – zu verlagern und daraus erwachsene Konsequenzen als extern determiniert zu rechtfertigen.
- (3) Für die im Zweifel zu Hilfen zu verpflichtenden Glieder der föderalen Gemeinschaft ist aus der Erfahrung mit den Fällen Bremen und Saarland auch der Nutzeffekt entsprechender Hilfeleistungen zweifelhaft, denn trotz der geflossenen Sanierungshilfen ist kein Ende der Hilfebedürftigkeit absehbar (bzw. des Anmeldens entsprechender Ansprüche). In Verbindung mit der zunehmenden finanzwirtschaftlichen Anspannung der öffentlichen Gesamthaushalte ist es nachvollziehbar, dass entsprechende Sanierungshilfenbehebungen als gleichermaßen zur Problemlösung unwirksam und als zudem wachsendes Belastungsrisiko des eigenen Haushalts bewertet und deshalb abgelehnt werden. Insgesamt dürfte das Vertrauen darauf, dass mit Sanierungshilfengewährungen tatsächlich auch Sanierungserfolge erreicht werden, nur schwach ausgeprägt sein.
- (4) Aufgrund der finanzverfassungsrechtlich unregelmäßigkeiten der einzelnen Mitglieder der föderalen Gemeinschaft bestehen darüber hinaus im Kreis der potentiellen

---

<sup>24</sup> Zur Herstellung zielführenderer Anreizsituationen durch das in dieser Studie vorgeschlagene konditionierte Haushaltssanierungsverfahren gehen wir ausführlicher im Schlusskapitel E. ein.

Hilfengeber jeweils Bestrebungen, die eigenen Haushaltsbelastungen zu minimieren. Bekanntlich wurden die bisherigen Bremen- und Saarlandhilfen über das Instrument der Bundessonderergänzungszuweisungen allein vom Bund ausgezahlt, wobei eine Teilkompensation der Finanzbelastungen an anderer Stelle erfolgte (Umsatzsteuerverteilung). Unter Berücksichtigung der bundesverfassungsgerichtlichen Maßgabe solidarischer Hilfeflichten aller Glieder der föderalen Gemeinschaft hemmt die Uneinigkeit von Bund und Ländern über Anteile an evtl. Hilfeverpflichtungen nochmals die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten.

- (5) Die Anspannungssituation des öffentlichen Gesamthaushalts beeinflusst – über alle Motivationseinschränkungen hinaus – auch die faktischen Möglichkeiten für die Begebung von Sanierungshilfen. Da davon ausgegangen werden muss, dass auch bei einer Mehrzahl der nicht haushaltsnotleidenden Gebietskörperschaften zukünftig gravierende finanzwirtschaftliche Einschnitte erforderlich sind bzw. werden, sind zusätzliche finanzielle Beanspruchungen objektiv deutlich schwieriger zu verkraften als in Zeiten stabiler öffentlicher Haushalte. Dies gilt umso mehr, weil unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen ggf. auch potentiell an Sanierungshilfen zu beteiligende Gliedern der föderalen Gemeinschaft selbst in Zukunft der Eintritt von Notlagensituationen droht.
- (6) Von hoher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, mit welchem Anspruchsniveau und auf welche Zielaggregate hin Sanierungsvorhaben bei notleidenden Gebietskörperschaften durchgeführt werden. Das in den früheren Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht angewandte Konstrukt, die Erfüllungssicherung der staatlichen Aufgaben zur Maßgabe bundesstaatlicher Hilfeverpflichtungen zu machen, wird als Maßstab umso schwieriger anwendbar, je stärker sich Aufgaben- / Leistungsverständnisse und dafür bereitgestellte Ausgabenbudgets verändern. Weil auf breiter Ebene staatliche Aufgabenumfänge, -verständnisse und daraus resultierend Haushaltsstrukturen im Zeitverlauf variieren (und in Anbetracht der finanzwirtschaftlichen Perspektiven auch noch weiter verändern müssen), erscheinen grundsätzlich gegenwartsorientierte Indikatoren bei der Begebung und Dimensionierung von Sanierungshilfen wenig geeignet. Ebenso ist die Maßstaborientierung an Mindestausstattungs- oder an Durchschnittsniveaus ungeklärt. Insgesamt erscheinen auch deshalb die Akzeptanz- und



Zumutbarkeitsschwellen für potentielle Hilfeverpflichtete bei Sanierungshilfezahlungen noch besonders klärungsbedürftig.

Es erscheint durchaus verständlich, dass in Anbetracht dieser – im Zweifel noch erweiterbaren – Einzelpunkte die potentiellen Hilfengeber für Haushaltsnotlagen-Körperschaften sich nicht bereit zeigen (oder in der Lage sehen), sich auf die Hilfeanforderungen der Notlagenkandidaten zu verpflichten und entsprechende Zahlungszusagen abzugeben.

Nicht akzeptabel kann es aber in einer Gesamtsicht sein, dass das Vorliegen entsprechender Haushaltsnotlagen und die daraus resultierende objektive Unmöglichkeit für bestimmte betroffene Gebietskörperschaften aus welchen Gründen auch immer diese Haushaltsnotlagen aus eigener Kraft zu bewältigen, in der politischen und gerichtlichen Auseinandersetzung schlicht bestritten und ignoriert wird. Insbesondere der aktuelle Fall Berlin – dessen Finanzkrisensituation wir im nachfolgenden Unterkapitel ausführlicher darstellen - zeigt drastisch, dass die vorliegenden Notlagen-Haushaltsstrukturen mit galoppierendem Zins-Schulden-Wachstum unter den gegebenen Rahmenbedingungen ohne externe Hilfe schwerlich stabilisierbar sind.

#### ***1.1.4. Vergleichende Studien zum fiskalischen Verhalten von Subnationals in föderalen Staaten – Forschungsstand und Lösungsansätze***

Mit der zweiten Klagewelle steht der deutsche Finanzföderalismus vor einer Wegscheide. Wiederum weitgehend unkonditionierte Sanierungshilfen an „Notlagenländer“ zu geben, würde endgültig eine Erwartung verfestigen, die starken negativen Einfluss auf die fiskalische Disziplin weiterer Bundesländer haben würde. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Geberseite (Bund und finanzstarke Länder) hiermit angesichts zahlreicher weiterer fiskalischer Herausforderungen endgültig überfordert wäre.

Dies macht es erforderlich, einen Blick auf die vergleichende Internationale Forschung zu werfen, die sich inzwischen dem Thema der fiskalischen Verantwortung von Subnationals (Bundesländern und Kommunen) in föderalen Staaten zunehmend widmet. Denn weltweit ist in den letzten Jahren der Trend zur Dezentralisierung und zum Ausbau von föderalen Elementen in den Staaten gestiegen. Eine Vielzahl von Ländern ist inzwischen föderal organisiert, wie zum Beispiel, um nur einige große Länder zu nennen, neben den USA, Kanada und Russ-

land auch Brasilien, Mexiko, Argentinien, Spanien und Südafrika. Auslöser hierfür sind meist die vermuteten Effizienzvorteile, die Regelung und Erfüllung öffentlicher Ausgaben auf die dezentrale Ebene zu verlagern, insbesondere dann, wenn größere regionale Unterschiede hinzukommen.

Gleichzeitig stellt sich damit aber auch die Herausforderung, wie die Finanzbeziehungen in derartigen Mehrebenensystemen zu organisieren sind. In Europa kommt inzwischen noch hinzu, dass sich insbesondere durch die Währungsunion diese Frage auch noch einmal auf der Ebene der Nationalstaaten zur EU stellt. Die Praxis der vergangenen zwei Jahrzehnte zeigt, dass föderale Staaten zunehmend vor dem Problem fehlender fiskalischer Disziplin der Subnationals (Bundesländer und kommunale Ebene) stehen. Länder, die zentralstaatlich organisiert sind, stehen im Vergleich vor einer simplen Herausforderung. Bei ihnen geht es nur darum, wie sie zentralstaatliche Möglichkeiten nutzen, die kommunale Kreditaufnahme zu begrenzen.

In föderalen Staaten dagegen sind Moral-Hazard-Probleme der Bundesländer prinzipiell schwer vermeidbar. Das heißt, die Länder zeigen ein riskanteres fiskalisches Verhalten, soweit sie erwarten können, dass die nationale Ebene und damit die nationale Steuerbasis ihnen ohne größere Schwierigkeiten aus Finanzkrisen heraus hilft. Ein kürzlich erschienener Bericht von zwei Autoren aus der Weltbank<sup>25</sup> zeigt hierfür eine Vielzahl von ex ante wirkenden Budgetregeln auf, die diese Risiken eingrenzen sollen.<sup>26</sup> Sie kommen jedoch auch zu der Schlussfolgerung, dass die Effektivität von ex ante-Regeln zur Beschränkung von Kreditaufnahmen begrenzt ist, solange sie nicht von einem ex post-Mechanismus begleitet werden, der eine auf öffentliche Körperschaften zugeschnittene **Insolvenzregelung** vorsieht. Nur so könne der Unverantwortlichkeit von Kreditgebern und Kreditnehmern von vornherein Grenzen gesetzt werden. Sie verweisen auf Länder mit entsprechend für öffentliche Körperschaften ausgestatteten Insolvenzregeln, meist für Kommunen. Das beste Beispiel hierfür sind die USA, wo die Regeln des so genannten Chapter 9 des US-Bankruptcy-Code eine sehr gute präventive Wirkung auf Kreditgeber, Kredithöhen und Kommunen ausgeübt haben. Dies führt zu einem klaren Rahmen, der frühzeitig Erwartungen prägt und es erlaubt, Risiken preislich abzubilden

---

<sup>25</sup> Lili Liu und Michael Waibel, Subnational insolvency. Cross-country experiences and lessons, Discussion Paper World Bank, July 2006.

<sup>26</sup> Balanced budget rules, ratio of debt over gross subnational domestic product, debt-service ratios.

mit der Folge, dass für hochverschuldete Kommunen Kreditkosten steigen und oft sogar der Kapitalmarkt überhaupt nicht mehr zugänglich ist.

Diese Situation jedoch ist in Deutschland in keiner Weise vorbereitet.<sup>27</sup> Im Folgenden wird deshalb eine Studie von Rodden aus dem Jahr 2002 herangezogen, die sich mit 11 föderalen Staaten befasst, bei denen jeweils das Subnational-Defizit etwa 20 Prozent des gesamtstaatlichen Defizits ausmacht.<sup>28</sup> Anhand der Daten dieser 11 föderalen Staaten untersucht Rodden die Determinanten, unter denen eine Erwartung auf zentralstaatliche Sanierungshilfe entsteht (in der angelsächsischen Terminologie als „bail-out“-Erwartung bezeichnet<sup>29</sup>).

Rodden testet in dieser Studie seine **zentrale Hypothese**:

- Hohe Autonomie der Bundesländer in der Schuldenaufnahme verbunden mit einem hohen Grad an vertikaler Verflechtung führt zu einer impliziten Bail-Out-Erwartung.
- Dies hat entsprechende negative Folgen für die Kalküle der Bundesländer. Im Fall von unerwarteten Einnahmerückgängen sinkt die Bereitschaft zu schmerzhaften finanziellen Einschnitten in dem Maß wie die Wahrscheinlichkeit besteht eine Sanierungshilfe durch die nationale Ebene zu erhalten.

Sein Ergebnis: Die größten langfristigen Defizite auf der Subnational-Ebene treten dort auf, wo diese gleichzeitig transferabhängig ist und eine hohe Freiheit zur Kreditaufnahme hat. Die implizite Bail-Out-Erwartung trägt auch zu dem bei, was die Literatur als „fiscal-illusion“ diskutiert: Wenn die Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht transparent ist, sind Wähler weniger geneigt, eine unverantwortliche Ausgabenpolitik der Politiker zu sanktionieren. Selbst wenn offiziell eine No-Bail-Out-Linie von der nationalen Ebene formuliert ist, verliert sie bei hoher vertikaler Verflechtung an Glaubwürdigkeit. Entsprechend dem Samariter-Dilemma, das Stephen Coats formuliert hat, bestehen dann bei den Subnationals zu wenig Anreize, Vorkehrungen gegen externe Schocks zu treffen, da sie davon ausgehen, dass die zentrale Ebene (der Samariter) nicht in der Lage wäre, das außergewöhnliche Leid mit anzu-

<sup>27</sup> Vgl. hierzu Beate Jochimsen und Kai A. Konrad, Anreize statt Haushaltsnotlage, in: Jochimsen/Konrad, Finanzkrise im Bundesstaat, 2006.

<sup>28</sup> Jonathan Rodden, The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, 2002. In: American Journal of Political Science, Vol. 46, S. 670-687.

<sup>29</sup> Diesen Sprachgebrauch übernehmend wird deshalb im Folgenden von bail-out- beziehungsweise no-bail-out-Erwartungen gesprochen.

sehen, zumal es ohnehin die allgemeine Erwartung wäre, dass die nationale Ebene eine Garantenstellung einnimmt.

Unter dem Untertitel **“The Bail-Out-Game in Action: A German Case Study“** analysiert Rodden dann in einer Analyse aus dem Jahr 2005 auf der Basis der oben dargestellten Ergebnisse des Vergleichs von 11 föderalen Staaten den deutschen Finanzföderalismus im Detail.<sup>30</sup> Er kommt zu Zahlen und Aussagen, die auch für die interne deutsche Debatte, um die es hier geht, überraschende und erhellende Erkenntnisse liefern. Der deutsche Finanzföderalismus ist für ihn eine Konstellation, in der alle ausschlaggebenden Faktoren zu einer extrem starken Bail-Out-Erwartung durch den Bund beitragen.

- Die Bundesstaaten haben aus ihren Budgets 40% der gesamtstaatlichen Ausgaben zu leisten. Da die Gemeinschaftssteuern und die sonstigen Ausgleichselemente den überwiegenden Anteil ihrer Einnahmen stellen, fehlt ihnen jedoch weitgehend eine eigene Einnahmebasis, über die sie dezentral entscheiden können.
- Darüber hinaus hat das Haushaltsnotlagenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 in Bezug auf Bremen und Saarland eine klare Erwartung bei allen Nehmerländern in Deutschland geweckt, dass auch sie zukünftig im Notlagenfall Sanierungshilfen erwarten können.
- Schließlich zeigt auch die Bewertung durch die Rating-Agenturen und die Finanzmärkte, dass in Deutschland die klare Erwartung besteht, dass im Notlagenfall ein Bail-Out durch die nationale Ebene erfolgt. Anders, so Rodden, ist das ungewöhnlich gute Kredit-Rating auch der finanzschwächeren der deutschen Bundesländer im Vergleich zu der subnationalen Ebene in Ländern wie Kanada oder den USA nicht erklärbar. Dort gibt es keine entsprechende Bail-Out-Erwartung. In den USA wird es bekanntlich vor allem dadurch abgestützt, dass es ein entsprechendes Insolvenzregime gibt. Ähnliches wie in Deutschland gilt nur für die föderalen spanischen Provinzen, die in einer insofern ähnlichen Position sind, dass sie eine Einstandspflicht der nationalen Ebene erwarten können. Entsprechend hat die Rating-Agentur Fitch sogar alle 16 Länder aufgrund dieser Interpretation mit dem besten Rating AAA bewertet. Standard & Poors bewertet drei aus den acht begutachteten Ländern mit AAA, stuft aber auch die weiteren fünf Länder angesichts ihres hohen Verschuldungsstands noch immer sehr gut ein.

Diese Grunderwartung auf mögliche Bundessanierungshilfe hat zu der Erwartung bei allen Nehmerländern im deutschen Finanzföderalismus beigetragen, dass sie es sich trotz der hohen Schuldenständen/Zinslasten, die sie zu tragen haben, leisten können, wirklich schmerzhaft politische Sanierungsprogramme zu verschieben oder ganz zu vermeiden. Rodden sieht diese Wertung belegt durch einen empirischen Test, in dem er die Ausgabenreaktionen von fünf Nehmerländern jener der fünf Geberländer (alte Bundesländer) gegenüber gestellt hat. Sein Ergebnis lautet: Die Länder, die Nehmerstatus im Finanzföderalismus haben und deswegen in besonderer Weise von externen Transfers abhängen haben eine stärkere Versuchung, in guten Zeiten die Ausgaben zu steigern und in schlechten Zeiten sie langsamer zurückzuführen, als die Geberländer: *„this suggests a pattern of fiscally conservative behavior among the paying states, where in spite of some consumption smoothing, expenditures closely track revenues. The recipient states, on the other hand, demonstrate relative fiscal laxity: they increase expenditures during good times and do not significantly curb expenditures during bad times. This helps explain why their debt burdens have continued to grow much faster in recent decades than the paying states, in spite of the fact that their revenues have grown much faster.“*<sup>31</sup>

Dieses Ergebnis widerspricht diametral der landläufigen Erwartung, dass gerade Bundesländer mit hohen laufenden Defiziten und Schuldenständen eine sehr viel stärkere Einschränkung ihrer Ausgaben und entsprechend radikalere Strukturreformen vornehmen als besser situierte Bundesländer. Deshalb ist auch das Gesamtergebnis im Vergleich zu anderen föderalen Staaten für Deutschland nicht überraschend. In keinem Land Europas ist der Anteil der subnationalen Kreditaufnahmen höher als in Deutschland (1,4 % des BIP).

Diese Studien führen zu folgenden **Schlussfolgerungen**, die unsere oben (unter 1.1.3.) getroffenen Aussagen untermauern:

- a) Die durch die Struktur des deutschen Finanzföderalismus angelegte Bail-Out-Wahrscheinlichkeit führt zu Erwartungen, die auch durch gegenläufige formale Festlegungen des Bundes, derartige Sanierungshilfen nicht mehr zu leisten, nicht leicht zu ent-

---

<sup>30</sup> Jonathan Rodden, Achieving Fiscal Discipline, in Federations: Germany and the EMU. MIT Discussion Paper 2005.

<sup>31</sup> Jonathan Rodden 2005, S. 27-28.

kräften sind. So hat auch das Maßstäbengesetz zum Finanzausgleich von 2002 zwar festgelegt, dass besondere Sanierungshilfen nicht vorzusehen sind. Dies hat aber Berlin und auch die beiden anderen klagenden Länder nicht entmutigt, weitere Notlagenhilfe zu fordern oder entsprechend vor dem Bundesverfassungsgericht zu klagen.

- b) Eine Fortsetzung der Gewährung von Notlagenhilfen wie in den 90er Jahren würde diese Erwartung endgültig bekräftigen. Dies hätte erhebliche negative Rückwirkungen auf die fiskalische Disziplin und Härte der Struktureingriffe und Ausgabeneinschränkungen der finanzschwachen Länder, wie Rodden sie empirisch aufgezeigt hat.

Eine Fortsetzung von Sanierungshilfen wie in der Vergangenheit würde deshalb nicht dazu beitragen, dass die finanzschwachen Länder von ihren hohen Gesamtländerdefiziten herunter kommen. Dies ist umso bedenklicher, als für das nächste Jahrzehnt demographische Entwicklungen und das Wirksamwerden von Zahlungsverpflichtungen zu bewältigen sind, die bisher nur als implizite Schulden geführt wurden. Der gleichzeitige Bevölkerungsrückgang in verschiedenen Bundesländern mit stark ansteigenden Pensionsverpflichtungen stellt alle Länderhaushalte im nächsten Jahrzehnt vor erhebliche Anstrengungen. Der „Schuldenmonitor“ der Bertelsmann-Stiftung hat dies auf der Basis der Zahlen von 2004 eindrucksvoll aufgezeigt; neuere Daten hierzu werden von der Stiftung in Kürze vorgelegt. Sie werden zwar leicht bessere Ergebnisse zu der erheblichen Tragfähigkeitslücke fast aller Länder aufweisen, da inzwischen die besseren Steuereinnahmen und die Erhöhung der Mehrwertsteuer die Situation leicht entspannen. Dies ändert aber nichts an der Herausforderung.

- c) Umgekehrt würde die unmittelbare **Nichtgewährung jeglicher Sanierungshilfe** für die höchstverschuldeten Länder in Haushaltsnotlagen einen Prozess in Gang setzen, der die betreffenden Länder in einer Zinsschuldenfalle belässt, aus der sie allein durch Ausgabenkürzungen keinen Ausweg finden können. Bei Nichtgewährung von Sanierungshilfen würden sich die Reaktionen der Kreditgeber unmittelbar verändern. Die Rating-Agenturen würden die Bonität der betreffenden Bundesländer krass herabstufen mit entsprechenden Folgen für steigende Zinssätze und letztendlich fehlender Bereitschaft, weitere Kredite zu gewähren. Die Länder kämen dann relativ bald in die Situation, ihre dann steigenden jährlichen Defizite nicht mehr durch weitere Kreditaufnahmen finanzieren zu können. Entsprechend würden sie die Grenze ihrer Zahlungsfähigkeit erreichen. Wären sie private Firmen, müssten sie Konkurs anmelden. Gerade weil aber in Deutschland noch überhaupt

keine Vorkehrungen für ein Insolvenzregime für öffentliche Körperschaften getroffen wurden, sind die Beteiligten auf diese Situation weder politisch noch juristisch vorbereitet. De facto würde sich dann entweder eine dennoch unvermeidliche Einstandspflicht des Bundes oder aber der bisher weder juristisch noch praktisch durchdiskutierte Weg einer Selbstauflösung von Bundesländern ergeben, ohne dass geklärt ist, wie sich dies beispielsweise im Fall Berlin oder Bremen zur „Aufnahmebereitschaft“ des umgebenden Flächenlands Brandenburg bzw. Niedersachsen auswirken würde.

- d) Deshalb ist es Ziel dieser Studie, die rechtlichen und praktischen Konsequenzen eines Mittelwegs näher zu analysieren und durchzuspielen (conditional bail out): Wie kann eine unvermeidliche Sanierungshilfe so stringent konditioniert werden, dass sie eine finanzielle Entlastung mit stringenten Verpflichtungen zur parallelen finanziellen Eigensanierung verbindet? Liu und Waibel zeigen in ihrem internationalen Überblick, dass ein Conditional-Bail-Out- Regime von der Bundesregierung in Brasilien gewählt wurde gegenüber hoch verschuldeten Gliedstaaten: „*Each state had to agree to such target in exchange for fiscal relief.*“ Dieser Weg hatte sehr viel mehr Erfolg als vorangehende Versuche der Begrenzung der Kreditaufnahme.<sup>32</sup>

## **1.2. Analyse der Finanzsituation des Landeshaushaltes Berlin**

Der aktuelle „Haushaltsnotlagenfall Berlin“ zeigt nicht nur in eindrucksvoller Weise die mögliche (nationale) Dimension der Schieflage eines Landeshaushaltes, sondern auch die Komplexität der Feststellung von Haushaltsnotlagen und die Schwierigkeiten hinsichtlich der Bewertung vorliegender Sanierungsansätze. Insoweit hat die Analyse der Finanzsituation Berlins an dieser Stelle unserer Studie einen doppelten Zweck. Einerseits wollen wir exemplarisch deutlich machen, welchen Lösungsgehalt ein genereller Vorschlag für ein Haushaltsnotlagenregime haben muss. Andererseits wollen wir für die praktische Anwendung unseres konditionierten Lösungsvorschlages auf Berlin den Ausgangspunkt für die Sanierung darstellen.

---

<sup>32</sup> Lili Liu und Michael Waibel, Subnational insolvency. Cross-country experiences and lessons, Discussion Paper World Bank, July 2006.

Die Finanzkrise Berlins führte spätestens nach der Regierungskrise im Zusammenhang mit dem Bankgesellschafts-Skandal (2001) sowie der Bildung der rot-roten Koalition zu einer breiten inhaltlichen Diskussion, wie die Sanierung der Landesfinanzen zu erfolgen hat.

Die Schieflage des Berliner Landeshaushalts spiegelt(e) sich u. a. in folgenden Kennzahlen:

- Die Kreditfinanzierungsquote Berlins betrug 2003 19,6% und war derzeit damit mehr als doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt.
- Die Zins-Steuer-Relation war (und ist weiter) mit 21,2% ebenfalls erheblich höher als der Länderdurchschnitt (11,8%)
- Die Schulden beliefen sich Ende 2003 auf rd. 51 Mrd. € und wachsen – trotz der eingesetzten Sanierungsmaßnahmen Berlins – massiv weiter; für 2011 werden über 80 Mrd. € und für 2014 über 90 Mrd. € Schuldenstand erwartet.
- Trotz aller eingeleiteten Sanierungsanstrengungen wird nach ggw. Finanzplanung die jährliche Neuverschuldung Berlins noch im Jahr 2007 (Ende der jetzt eingeleiteten Sanierungsmaßnahmen) bei über 2,5 Mrd. € liegen.

### Eckzahlen des Berliner Haushalts

	1995	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>16,6</b>	<b>17,3</b>	<b>16,2</b>	<b>16,3</b>	<b>17,6</b>	<b>17,0</b>
<b>Einnahmen ohne Vermögensveräußerung</b>	16,2 (100%)	16,8 (100%)	15,9 (100%)	16,0	17,0	16,9
– davon LFA/Bund (abgegr.)	5,6 (35%)	6,6 (39%)	6,3 (40%)	6,5	6,5	6,4
– davon Steuern, Betriebseinnahmen (abgegr.)	8,5 (53%)	8,4 (50%)	7,9 (50%)	8,2	8,3	8,6
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>22,1</b>	<b>22,6</b>	<b>21,1</b>	<b>20,7</b>	<b>20,6</b>	<b>20,4</b>
– davon Zinsausgaben	1,2	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4
– davon Kapzuf. Baug.	–	1,8	–	–	–	0,1
– davon Personalausgaben	7,3	7,2	7,3	7,0	6,8	6,6
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-5,5</b>	<b>-5,2</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,0</b>	<b>-3,4</b>
<b>Primärsaldo<sup>1)</sup></b>	<b>-4,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,1</b>

1) Diff. Einnahmen ohne Veräußerungserlös, Ausgaben ohne Zinsausgaben und Kap.zuführung Baugesellschaft

Quelle: SenFin Berlin, Eckwerteübersicht und Finanzplanungen/Haushaltsabschlüsse

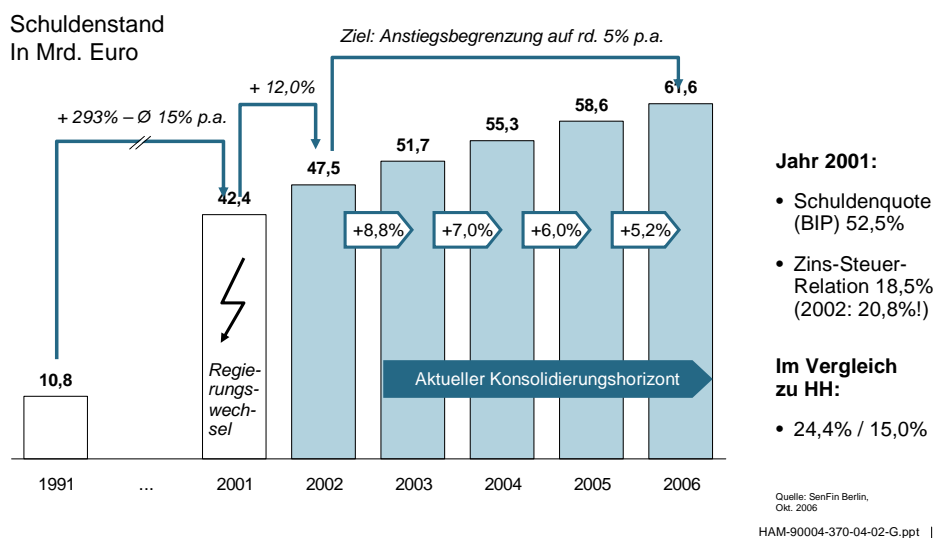
HAM-90004-370-04-02-G.ppt |

Das zentrale Haushaltsproblem Berlins besteht v. a. darin, dass die Eigenfinanzierungsfähigkeit des Landes nur einen Anteil von rd. ½ des gesamten Haushaltsvolumens ausmacht und zudem die Entwicklung der Eigenfinanzierungskraft aufgrund struktureller Wirtschaftsschwäche viel zu gering ist, um in einem mittelfristig überschaubaren Zeitraum hier



eine Stabilisierung zu erwarten. Berlin hat deshalb auf das Eintreten der festgestellten extremen Haushaltsnotlage bislang auf zwei Ebenen reagiert:

1. Gegenüber der föderalen Gemeinschaft wurde ein Hilfeersuchen formuliert und – nach Ablehnung durch den Bund und den Finanzplanungsrat – in einer Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht geltend gemacht. Im Kern wird eine Bundeshilfe nach dem Vorbild der früheren Hilfen für Bremen und das Saarland angestrebt, welches – im Gegensatz zu diesen beiden Bundesländern – für eine substantielle Teilentschuldung Berlins eingesetzt werden soll<sup>33</sup>.



2. Innerhalb des Landes hat der Berliner Senat unter Federführung des Finanzsenators ein Konsolidierungsprogramm eingeleitet, welches bis zum Jahr 2007 den Primärsaldo des Landeshaushaltes zum Ausgleich bringen soll. Das Volumen der angestrebten Einsparungen beträgt rd. 2,5 Mrd. € als strukturellen Eigenanstrengungsanteil Berlins.

Berlin hat erklärt, dass es einen darüber hinausgehenden Konsolidierungsbeitrag kurzfristig nicht leisten kann. Allerdings verweist der Finanzsenator in seiner mittelfristigen Finanzpla-

<sup>33</sup> Damit sollen die Ausgabenlasten aus dem Finanzierungssaldo – also v. a. die Zinsbelastungen – substantiell reduziert werden. Das Volumen der reklamierten Bundeshälfte ist in der Klageschrift nicht explizit benannt und auch nicht unmittelbarer Klagegegenstand. Nach einem im Zusammenhang mit der Klage von Berlin beauftragten und veröffentlichten Gutachten (Färber) beläuft sich eine als angemessen eingeschätzte Hilfe auf ca. 35 Mrd. € also etwa der Hälfte des für 2007/2008 erwarteten Schuldenstandes.

nung auf eine Reihe geplanter Neuordnungs- und Modernisierungsmaßnahmen, deren Finanzwirkungen aber noch unsicher sind und die bislang auch nur eingeschränkt mit expliziten Sparbeiträgen diskutiert werden.

Im Ergebnis ist bereits heute – auch unter den beiden positiven Annahmen, dass Berlin sowohl eine externe Bundeshilfe in benannter Höhe erhält und dass die benannten Konsolidierungseigenbeiträge finanzwirksam gestellt werden können – absehbar,

1. dass Berlin erhebliche weitere Einsparungen realisieren muss, um in die Situation eines ausgeglichenen Haushaltes zu kommen, denn auch bei ausgeglichenem Primärsaldo und erfolgter Teilentschuldung (in genannter Höhe) sind Zins- bzw. Schuldendienste für eine Schuldenlast von weiteren bis zu 35 Mrd. € nach den bisherigen Finanzszenarien wieder nur durch eine Neuverschuldung zu leisten,
2. zudem ein Volumen von weiteren 2 Mrd. € Finanzkraftverbesserung bis zum Jahr 2020 erreicht werden muss, um den Primärsaldoausgleich zu bewahren, denn in genanntem Umfang verliert Berlin Einnahmen aus dem Solidarpakt des Länderfinanzausgleichs, und
3. dass es keine (planbaren) Anzeichen dafür gibt, dass Berlin durch eine substantielle Stärkung seiner Eigen-Steuereinnahmenkraft einen Ausgleich dieser Volumina aus eigener Kraft bewältigen könnte; eher im Gegenteil, denn Berlin als eines der Haupt-Nehmerländer im Finanzausgleich kann auch bei erhöhten eigenen Steuereinnahmen isoliert nur begrenzt Verbesserungen erreichen, da eine Anrechnung im Länderfinanzausgleich erfolgt.

Das vom Berliner Senat eingeleitete Konsolidierungsprogramm und die im Normenkontrollverfahren eingeforderte (Teil-) Entschuldung Berlins bewirken (auch zusammen) also keine nachhaltige Stabilisierung der Finanzsituation, sondern bestenfalls eine Verzögerung der Zins-Schulden-Dynamik. Dies liegt daran, dass c. p. bei einem Finanzierungsdefizit mit einer jährlichen Größenordnung von über EUR 2,5 Mrd. (bei heutigem niedrigen Zinsniveau) dieses auch bei Erreichen der Berliner Konsolidierungsziele weiterhin über Nettokreditaufnahmen abzudecken ist. Wenn nun z. B. durch Bundeshilfen das Berliner Ersuchen um Teilentschuldung in effektiver Größenordnung von etwa der Hälfte des Schuldenstandes eingelöst

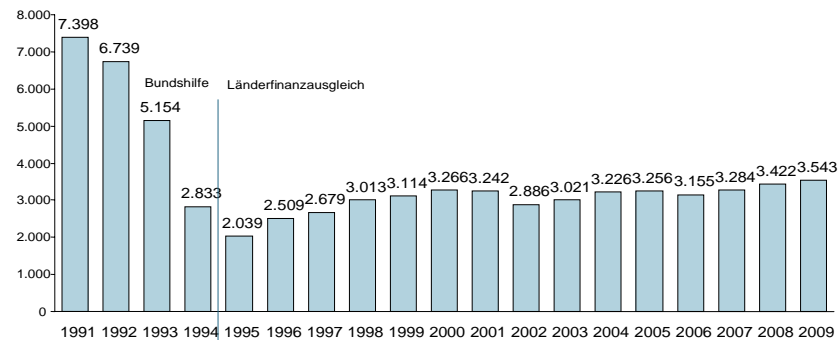
werden würde, bliebe immer noch ein jährliches Finanzierungsdefizit von rd. EUR 1,25 Mrd., welches mit Schulderhöhungen zu decken wäre. Ferner sind bereits heute Einnahmenverschlechterungen in Zusammenhang mit dem Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt) in der Größenordnung von EUR 2 Mrd. bis 2020 sowie die Haushaltsrisiken aus steigenden Pensionsverpflichtungen absehbar. Für die genannten Budgetrisiken bestehen noch keine realistischen Deckungen. Insoweit wären bei der Begebung von Solidarhilfen des Bundes und der Länder von vornherein sehr viel höhere Zuweisungen als die ggw. genannten EUR 35 Mrd. nötig, um eine nachhaltige Stabilisierung sicherzustellen. Dieses wird aber selbst von Berlin nicht reklamiert (oder als reklamierbar bewertet).

Insgesamt ist festzustellen, dass bislang noch kein hinreichend konkreter und plausibler Perspektivkorridor für Berlins Finanzsituation besteht, nach dem infolge der vom Berliner Senat projektierten oder in Aussicht gestellten Maßnahmen eine tatsächliche Stabilisierung Berlins in einem absehbaren Zeitraum gelingt. Es erscheint aber auch offensichtlich, dass bei einem Unterlassen substantieller Sanierungsfinanzhilfen von außen praktisch keine Chance besteht, die desolate Haushaltslage zu stabilisieren.

### ***1.2.1. Eckdaten zur Finanzlage Berlins***

Die Neuordnung der Berliner Finanzverhältnisse war im Kern aufgrund der veränderten Finanzverhältnisse der Stadt nach der Wiedervereinigung notwendig. Ursächlich führten die Rückführung der früheren Bundeshilfenfinanzierung (Überführung in den Länderfinanzausgleich) und die deutlich höhere strukturelle Ausgabensituation ggü. der (dann) verfügbaren Einnahmenausstattung zu einer anhaltenden, massiven Defizitsituation.

Einnahmen aus Bundeshilfe für Berlin und Länderfinanzausgleich [Mio. EUR]  
- ohne Solidarpaktmittel -



Einschließlich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, 2005 vorl. Ist. Bundeshilfe für Berlin nach § 16 Abs. 1 Drittes Überleitungsgesetz:  
"Solange das Land Berlin am Finanzausgleich unter den Ländern nicht teilnimmt, erhält es zur Deckung eines auf andere Weise nicht ausgleichenden Haushaltsfehlbetrages einen Bundeszuschuss."

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Berlin gelang es trotz verschiedener Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen (insb. Personalabbau) und auch struktureller Reformen (wie z. B. der Bezirksreform) nicht, bis Ende der 90er Jahre diese mit massivem Verschuldungsaufbau einhergehende Defizitsituation in den Griff zu bekommen. Erst im Zusammenhang mit der Berliner Bankenkrise, dem Zerschlagen der großen Koalition im Jahr 2001 und Neuwahl sowie Neubildung des Senats erfolgte eine Feststellung der extremen Haushaltsnotlage und damit ein haushaltspolitischer Politikwechsel.

Bekanntlich ist die Konsolidierungsstrategie Berlins, die nunmehr seit 2003 verfolgt wird (Antritt Finanzsenator Sarrazin Ende 2001; erster Konsolidierungshaushalt 2003 mit mittelfristiger Finanzplanung 2003/2007), darauf gerichtet, **das Primärdefizit Berlins voll abzubauen und in einen (leichten) Primärüberschuss umzuwandeln**. Damit wäre Berlin in der Lage, zumindest einen Teil seiner Zinslasten aus der ausgelaufenen Verschuldung mit diesem leichten Primärüberschuss auszugleichen.

Die Eigenanstrengungen Berlins ab dem Jahr 2003 zur Bewältigung der extremen Haushaltsnotlage konzentrier(t)en sich auf folgende Punkte:

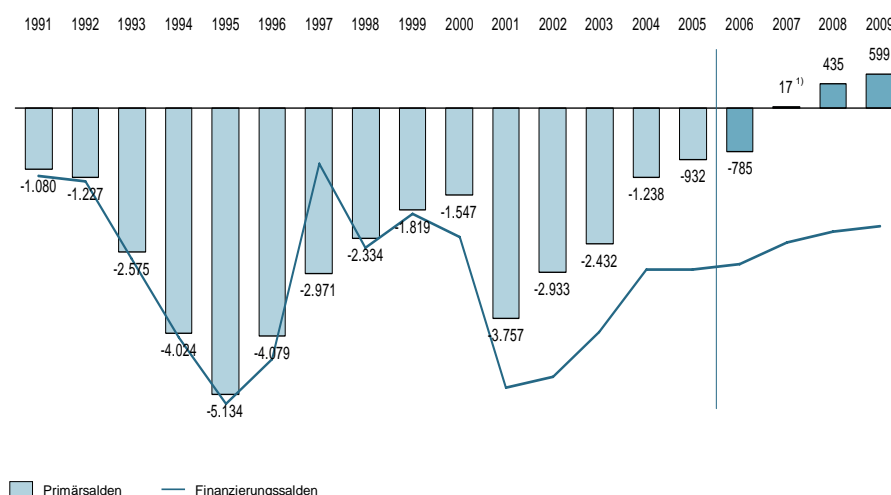
- Bei den Personalausgaben wurde ein Maßnahmenvolumen bis 2007 von real 700 Mio EUR durch Stellenabbau und Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich (Beschäftigungspakt und Absenkung der Arbeitszeit ohne Bezügeausgleich) entschieden.

- Bei den konsumtiven Sachausgaben wurde eine Absenkung des Ausgabevolumens von netto 940 Mio € beschlossen, bei den Investitionsausgaben von 350 Mio €
- Die beschlossenen strukturellen Entlastungen werden langfristig mit einem Volumen von 2,268 Mrd € beziffert. Davon ist die Absenkung der konsumtiven Wohnungsbauförderung mit 1,002 Mrd € die größte Einzelposition (sukzessive aufwachsend, für 2007 erwarteter struktureller Konsolidierungswert von 240 Mio €).

Über die bezifferten Konsolidierungsentscheidungen hinaus umfasst die entscheidende Finanzplanung 2003/2007 eine Vielzahl weiterer Ansatzpunkte, durch strukturelle Neuordnungen mittel- bis langfristig Haushaltsverbesserungen zu erreichen. Unter anderem wird auf die sog. "Neuordnungsagenda 2006" verwiesen, mit der rd. 60 Projekte bearbeitet werden und aus welcher weitere Konsolidierungseffekte erwartet werden.

Nachfolgende Abbildung zeigt die ggw. (auf Basis des vorläufigen Haushaltsabschlusses 2005) erwartete **Primärsaldoentwicklung Berlins**, die sich ggü. der Ursprungsplanung der mittelfristigen Finanzplanung 2003/2007 sogar leicht positiver ausstaltet:

Primär- und Finanzierungssalden



1) Abweichung zum Senatsbeschluss v. 14. Juni 2005 veranschlagungstechnisch bedingt

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

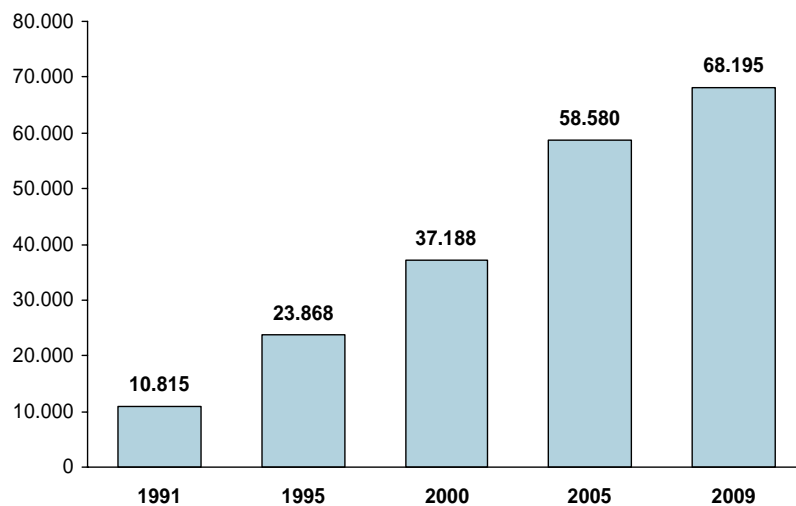
Weil sich Berlin mit seiner Notlagen-Deklaration außerstande erklärt hat, auch bei Realisierung größtmöglicher Eigenanstrengungen einen vollen Haushaltsausgleich erreichen zu können und damit auch aus dem Primärüberschuss die vollen Zinslasten der dynamisch gewach-

senen Verschuldung Berlins in der Größenordnung von jetzt rd. 60 Mio. EUR zu tragen (Finanzierungssaldo), wird mit der Klage darauf abgezielt, dass der Bund / die föderale Gemeinschaft eine **Teilentschuldung** vornimmt und damit die Belastung aus dem Finanzierungssaldo geringer wird.

Die Schuldensituation Berlins ohne Gewährung einer entsprechenden Teilentschuldungsleistung und bei gegebener Konsolidierungspolitik zeigt alle Kennzeichen einer galoppierenden Zins-Schuldenfalle. Insoweit wird in der mittelfristigen Finanzplanung Berlins 2003/2007 von einem Wachstum der Verschuldung bis 2005 auf rd. 61 Mrd. € und bis 2007 auf rd. 66,8 Mrd. € angenommen (im Jahr 1991 lag die Berliner Verschuldung noch bei rd. 10,8 Mrd. € und damit einwohnerbasiert unter dem Durchschnitt aller Länder). In einer weiteren Projektion auf dieser Basis wäre davon auszugehen, dass Mitte des neuen Jahrzehnts die 100-Mrd.-Schwelle überschritten werden würde.

Mit Vorlage des vorläufigen Haushaltsabschlusses 2005 ergibt sich ein ggü. der Finanzplanung leicht verbessertes Schuldenszenario.

Schuldenstand [Mio. EUR]



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006; vorl. Ist; schwarze Linie: Länder-Benchmark

Im Jahr 2005 (vorl. Ist) war eine Nettokreditaufnahme von rd. 4,3 Mrd. EUR nötig. Damit wurde der negative Primärsaldo abgedeckt (-932 Mio.) und darüber hinaus der verbleibende Betrag des negativen Finanzierungssaldo von weiteren -2.240 Mio. EUR (neg. Finanzierungs-

saldo insg. -3.172 Mio. EUR). Diese rd. 2,2 Mrd. EUR entsprechen ungefähr den zu leistenden Zinsen Berlins.

Zu Jahresbeginn 2006 und mit dem Haushaltsabschluss 2005 hat Berlin öffentlich gemacht, dass seine Eigenanstrengungen zur Konsolidierung bisher erfolgreich waren und auch die selbst gesetzten Ziele (der mittelfristigen Finanzplanung 2003/2007) übertroffen haben. Berlin versteht dieses selbst als unterstützend für seine Klage, denn die Nothilfe per Bundessonderergänzungszuweisung nach Maßstäbengesetz setzt u. a. das Verfolgen angemessener Sanierungs-Eigenanstrengungen voraus.

Berlin beruft sich hinsichtlich seines Erfolges seiner Konsolidierungsanstrengungen auch auf die relative Positionsverbesserung ggü. den anderen Ländern. Im Einzelnen reklamiert Berlin dabei besondere Erfolge bei der Primärausgabenabsenkung, wie nachfolgendes Schaubild zeigt:

Absenkung konsumtiver Primärausgaben [%]



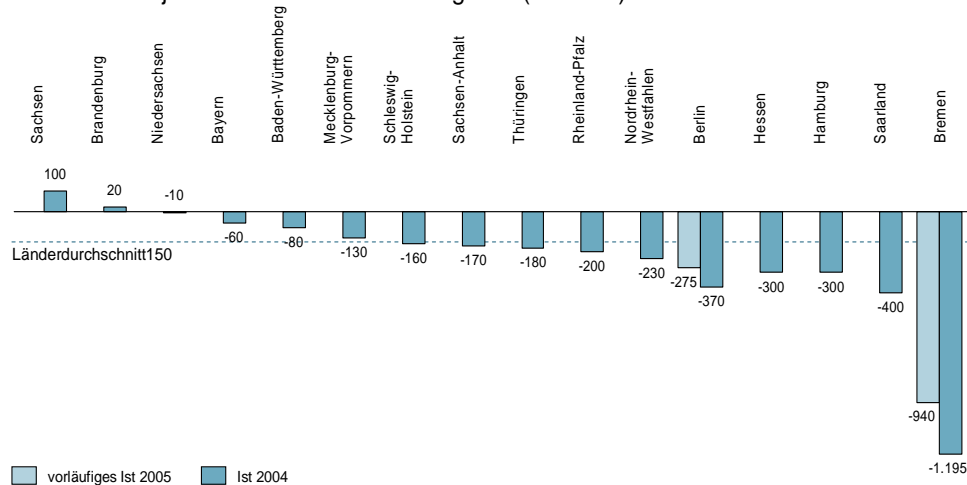
Veränderung der Primärausgaben je Einwohner zwischen 1995 und 2004. Flächenländer einschließlich Kommunen. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich. Basisdaten: Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse)

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

HAM-90006-405-06-02-G | 24

Auch die Veränderungsbetrachtung der Primärsaldenabsenkung je Einwohner zeigt ein entsprechendes Bild:

Primärsalden je Einwohner im Ländervergleich (2004/05)



Länder einschließlich Gemeinden Berlin und Bremen vorläufiges Ist. Bremen und Saarland ohne Sanierungs-BEZ (2004)

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

HAM-90006-405-06-02-G | 22

Berlin wird von dritter Seite – insbesondere dem Bund, aber auch den (kürzlich angegriffenen, s. o.) anderen Notlagenländern – vorgeworfen, dass es seine Sanierungserfolge im wesentlichen dadurch erreichen konnte, dass es (im Gegensatz zu anderen Ländern) über die Absenkung seiner ohnehin überdimensionierten und überkommenen Wohnungsbauförderung sowie im wesentlichen über die extreme Rückführung investiver Ausgaben seine Position bisher relativ leicht verbessern konnte.

Ferner wird Berlin hinsichtlich seiner Behauptung, es könnte mit bisher eingeleiteten Eigenanstrengungen und Sanierungshilfen sich innerhalb des gegebenen Finanzverteilungssystems stabilisieren, vorgeworfen, dass es (im Gegensatz zu Bremen) schon bisher viel stärker von Finanzausweisungen des Bundes, dem Länderfinanzausgleich und auch den Solidarpaktmitteln profitierte. Gerade dieses ist bei einem

- Primärausgabevolumen von 18,1 Mio und
- eigenen Steuereinnahmen von nur 8 Mrd.

auch nicht von der Hand zu weisen. Allerdings muss man dazu auch fairerweise feststellen, dass die Kernprobleme des Berliner Haushalts definitiv aus der extremen Rückführung der



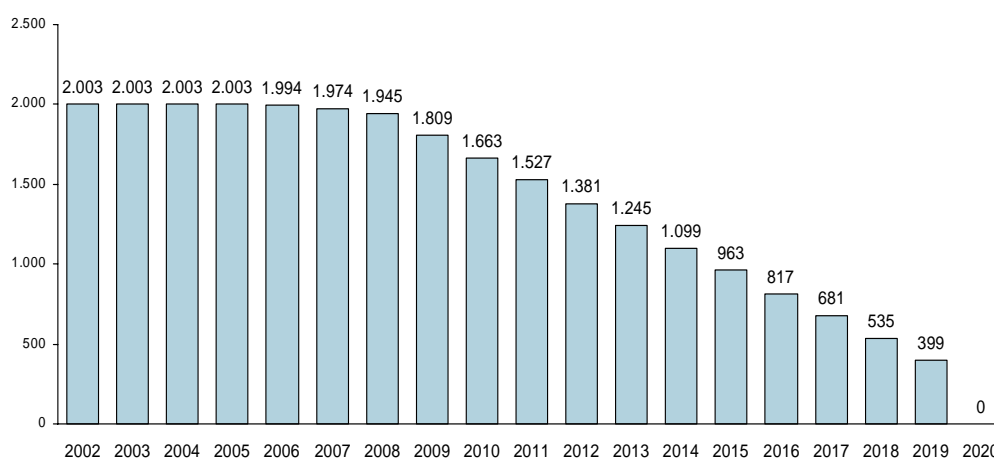
Drittfinanzierung nach der Wiedervereinigung herrühren und ggf. durch eine höhere Anpassungsgeschwindigkeit graduell hätten gemindert werden können.

### 1.2.2. Perspektiven im Sanierungsprozess

Die kritische Frage bei der Gewährung föderaler Hilfen im Sanierungsprozess Berlins muss eingedenk der oben dargestellten grundsätzlichen Dilemmasituation bei Hilfungewährung sein, ob es mit den reklamierten Hilfen möglich sein wird, Berlins finanzielle Schieflage nachhaltig (im Sinne nicht weiter bzw. zusätzlicher Sanierungshilfengestellung) zu beheben. Bisher liegen jedoch keine Finanzplanungen vor, die im Sinne eines "Masterplans" den vollständigen Sanierungspfad ("bis zu einem Erfolg") vorzeichnen.

Bereits frühzeitig hatte Berlin darauf hingewiesen, dass mit den jetzt eingeleiteten Sanierungsmaßnahmen und auch einer föderalen Hilfe der Sanierungsprozess noch keineswegs abgeschlossen sein kann. Dabei wurde vor allem auf die absehbare Abschmelzung der Solidarpakt-Transfers und auf den Rückbau von Ausstattungsniveaus insb. im Vergleich zu Hamburg verwiesen. Die jetzt noch im Haushalt vereinnahmten jährlich 2 Mrd. EUR Solidarpakt II-Mittel werden nach gegenwärtiger Beschlusslage bis 2020 vollständig zurückgeführt.

Abbau der Solidarpaktmittel für Berlin bis zum Jahre 2020 [Mio. EUR]



Quelle: Finanzausgleichsgesetz; Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Daneben besteht eine Personalüberausstattung (im Bereich der Kernverwaltung), die nach einer Vergleichsrechnung von Seitz ggü. Hamburg bei ca. 25 – 30 Tsd. liegt:

	BE	HH	AL	Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von BE ergibt sich folgende Mehr-(+) bzw. Minderausstattung (-) im Vergleich zu:	
	je 100.000 EW				
	(1)	(2)	(3)	Hamburg (2)	AL (3)
1. Insgesamt	5.895	4.882	3.903	34.354	67.555
2. Krankenhäuser	31	512	329	-16.312	-10.106
3. Hochschulkliniken	369	352	189	577	6.104
4. Kitas	541	331	126	7.122	14.074
5. Wirtschaftliche Unternehmen	583	165	83	14.176	16.957
6. = 1-2-3-4-5 alle Bereiche ohne Kitas, Krankenhäuser und Hochschulkliniken	4.371	3.522	3.176	28.792	40.526

Quelle: Seitz 2005. Personalbestand am 30.06.2003 in Berlin gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) berechnet aus Angaben der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes

HAM-90006-405-06-02-G | 2

Beide Handlungsbedarfe werden grundsätzlich auch von Berliner Seite eingeräumt, und speziell der Berliner Finanzsenator hat von Beginn an in Aussicht gestellt, dass über die vorgelegten mittelfristigen Finanzplanungen (derzeit bis 2009) weitere Konsolidierungsschritte hinsichtlich

- der weiteren Personalreduzierung (in einer Größenordnung über 20.000 MA) und
- struktureller Neuordnungsmaßnahmen

vorgesehen und auch realisiert werden würden. Eine Hinterlegung bzw. auch nur eine Plausibilisierung der Machbarkeit desselben liegt allerdings noch nicht vor.

Der Berliner Konsolidierungsansatz "Primärsaldostrategie" ist insgesamt grundsätzlich schlüssig und war eine echte Trendwende in der Berliner Finanzpolitik.

1. Die Eigenanstrengungen für Berlin waren bisher konsequent, vom Anspruch her eher allerdings eher auf das politisch Machbare gerichtet als auf das maximal Erreichbare. Tatsächlich gelangen die bisherigen Primärsaldoverbesserungen vornehmlich

- durch Abbruch der Berliner Wohnungsbauförderprogramme und
  - durch Reduzierung von Investitionen, wobei hier speziell der Ausstieg aus den früher aufgelegten und überdimensionierten Stadtentwicklungsprogrammen (5-Mio-Einwohner-Stadt Berlin) griffen.
2. Im konsumtiven Bereich konnten Entlastungen primär durch restriktive Personalpolitik (Stelleneinsparungen, aber keine betriebsbedingten Kündigungen) und durch den Personalpakt erreicht werden (Bezügeabsenkung 10% gg. Arbeitszeitverkürzung); speziell der Personalpakt wird aber nicht auf ewig verlängerbar sein und ist so mit jährlich 500 Mio. ein zukünftig strukturell zu kompensierendes Konsolidierungsrisiko.
  3. Ausgabenüberausstattungsprobleme wurden nur selektiv angepackt; speziell bei den Themen Kindertagesbetreuung und Lehrer ist nur eingeschränkt etwas in der Substanz erreicht worden (stattdessen Auslagerung der Kita-Finanzrisiken in Eigenbetriebe).
  4. Für strukturelle Neuordnungen wurde 2003 ein Programm aufgesetzt (Neuordnungsagenda 2006), dass jedoch in seinen Effekten (noch) nicht in der Finanzplanung etatisiert wurde. Tatsächlich dürfte in der politischen Wirklichkeit von (geschätzt bis zu) etwa 1 Mrd. EUR strukturellem Einsparpotential aus strukturellen Neuordnungen und Modernisierungen nur ein kleinerer Teil wirklich realisiert werden.
  5. Positiv hervorzuheben ist der neu eingerichtete Stellenpool (Zentrales Personalüberhangmanagement), der zwar in seinen Dimensionen noch relativ klein ist (rd. 5.000 Stellen bei > 30.000 Überhangstellen), aber gut funktioniert.
  6. Gute Fortschritte ergaben sich auch bei Ergebnisoptimierungen im Beteiligungsbereich, v.
    - a. auch im Bereich der Kliniken. Der größte Problemkandidat – die Verkehrsbetriebe BVG – bleibt aber weiterhin ein Sorgenkind.

Im Wahljahr 2006 (jedoch bereits eingeleitet seit Anfang 2005) wurden in Berlin keine besonderen weiteren Initiativen zur Konsolidierung unternommen. Dies ist im Zweifel auch dem Umstand geschuldet, dass die weitere Strategie von der Entscheidung des Verfassungsgerichts abhängig ist (und letztlich auch durch weitere proklamierte Eigenanstrengungen nicht

der Eindruck entstehen soll, dass Berlin doch evtl. keiner oder nur geringerer Hilfe der föderalen Gemeinschaft bedarf).

- Generell dürfte – trotz der weiter beharrlichen Verweigerung durch Bund und die anderen Länder – unzweifelhaft sein, dass Berlin ohne größere Sanierungshilfe die Konsolidierung nicht schafft. Gleichzeitig sind aber die erheblichen Risiken bewusst, dass Berlin bei einer Teilentschuldung (und damit einem lfd. Finanzierungsdefizit von vorübergehend dann nur noch rd. 1 Mrd. EUR) den jetzt doch relativ harten Sparkurs nicht mehr bis zu einem letzten Sanierungserfolg konsequent weiterführen könnte.
- Die weiter notwendigen Einsparmaßnahmen werden sicher härter werden als die bisherigen, weil es nicht mehr um die Abschmelzung von Ausstattungsunterschieden (wie insb. der Wohnungsbauförderung) geht, sondern um echten strukturellen Umbau. Auch der beabsichtigte Personalabbau ist eben bisher noch nicht durch neue (schlankere) Prozess- und Strukturkonzepte unterlegt; damit muss die Realisierung der angekündigten Einschnitte als riskant gelten.
- Zudem ist durchaus zweifelhaft, ob ohne den Druck der ggw. anhängigen Verfassungsgerichtsentscheidung in der schwierigen Berliner Politik – auch zwischen Hauptverwaltung und den mächtigen Bezirken – eine so starke Position des Finanzsenators noch über einen längeren Zeitraum haltbar ist. Dies hängt auch damit zusammen, ob eine gewisse Personenkontinuität gewahrt werden kann.

### ***1.2.3. Bewertung der Finanzlage im Vergleich zu Referenzländern***

Zur wissenschaftlichen Analyse und (Vergleichs-) Bewertung der schwierigen Finanzsituation Berlins ist vor allem zu hinterfragen, welche strukturelle Finanzierungslücke tatsächlich besteht, in welcher Größenordnung diese Lücke ggf. von Berlin selbst geschlossen werden kann und welche externen Sanierungshilfebedarfe wirklich erforderlich sind, um die Notlage dauerhaft zu beheben. Eine solche Analyse- und Bewertungsaufgabe ist zuvorderst eine finanzwissenschaftliche Fragestellung, wobei allein schon das umfangreiche Klage- und Klageerwidierungsmaterial zum Normenkontrollantrag Berlins die ganze Bandbreite finanzwissenschaftlicher Bewertungen zeigt.

In dieser Studie wollen wir auf Basis einer im Zusammenhang mit der Projektarbeit entstandenen Konzeption von Seitz darstellen<sup>34</sup>, wie man auf Basis eines modernen finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitskonzepts eine Bewertung des Hilfebedarfs für Berlin ausführen kann. Die zugrunde gelegte Arbeit von Seitz setzt dabei einige neue Akzente. Hierzu gehört zunächst einmal der Versuch einer belastungsfähigen Analyse der bislang von Berlin erbrachten "Eigenleistungen" bei der Konsolidierung des Berliner Landeshaushaltes. Die zentrale Innovation des Beitrages besteht aber in der konsequenten Umsetzung des Konzepts einer "Primärausgabenuntergrenze" im Rahmen von Nachhaltigkeitsmodellen, und setzt somit die implizit vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium in seinem vorgelegten "Haushaltsnotlagengutachten" vorgeschlagenen Konzepte um, und orientiert sich ferner an dem jüngst vom Bundesfinanzministerium vorgeschlagenen Kriterium zur Ermittlung von Haushaltsnotlagen. Hierzu leitet Seitz zunächst konservative Schätzungen für Primärausgabenuntergrenzen von Stadtstaaten ab und berücksichtigt diese bei der Ableitung von Nachhaltigkeitspolitiken des Landes Berlin. Hierbei geht Seitz über die bisher vorgelegten Nachhaltigkeitsuntersuchungen insofern hinaus, da nicht nur Modelle für das Land Berlin berechnet werden, sondern *simultan* auch Nachhaltigkeitsmodelle für eine Gruppe von Referenzländern. Eine Verknüpfung beider Modelle erfolgt durch die Koppelung der Pro-Kopf-Primärausgaben des Landes Berlin an die Pro-Kopf-Primärausgaben der Referenzländer.

### ***1.2.3.1. Finanzierungssaldo und Verschuldung***

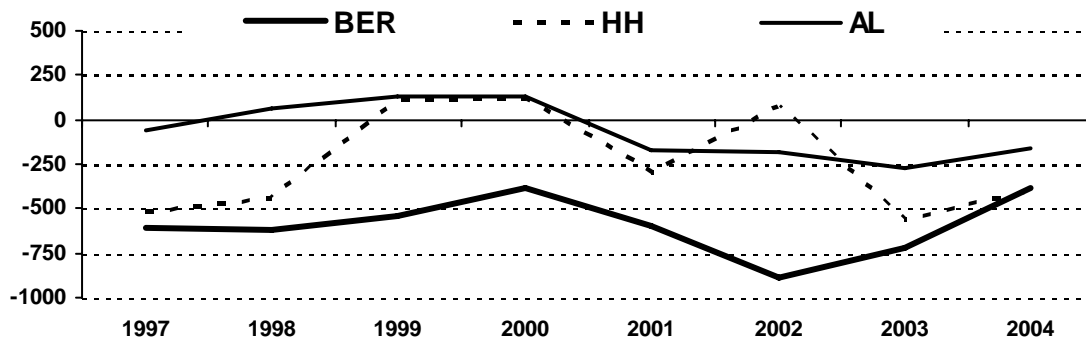
Seitz beleuchtet speziell den sog. strukturellen Finanzierungssaldo bzw. den strukturellen Primärsaldo<sup>35</sup>. Der Terminus "strukturell" bezieht sich auf den Umstand, dass die Vermögensverkäufe nicht berücksichtigt werden. Der strukturelle Finanzierungssaldo in Berlin schwankte seit 1997 im Bereich von 1.000 bis 1.500 Euro je Einwohner und erreichte einen jahresdurchschnittlichen Wert von ca. 1.200 Euro je Einwohner. In Hamburg war dieser hoch volatil und lag mit einem Durchschnittswert von ca. 800 Euro je Einwohner um 1/3 niedriger als in Berlin. Die alten Länder hatten im Durchschnitt sogar nur einen strukturellen Finanzie-

<sup>34</sup> Seitz (2006) HSOG-Working Paper

<sup>35</sup> Wenn der Primärsaldo gleich Null ist, so impliziert dies, dass die Zinsen auf die Altschulden vollständig durch Neukreditaufnahme finanziert werden. Bei einem positiven Primärsaldo aber einem negativen Finanzierungssaldo, werden zumindest Teile der laufenden Zinsaufwendungen aus Einnahmen finanziert, so dass der Schuldenbestand um weniger ansteigt als die Zinszahlungen. Besonders dramatisch ist es, wenn sogar der Primärsaldo negativ ist. In diesem Fall werden die Zinsausgaben vollständig über Kredite finanziert.

rungssaldo von ca. 350 Euro je Einwohner und lagen damit bei einem 1/3 des Berliner Vergleichswertes.

Struktureller Primärsaldo in Euro je EW (ohne Bankgesellschaft, Jahr 2001)<sup>36</sup>

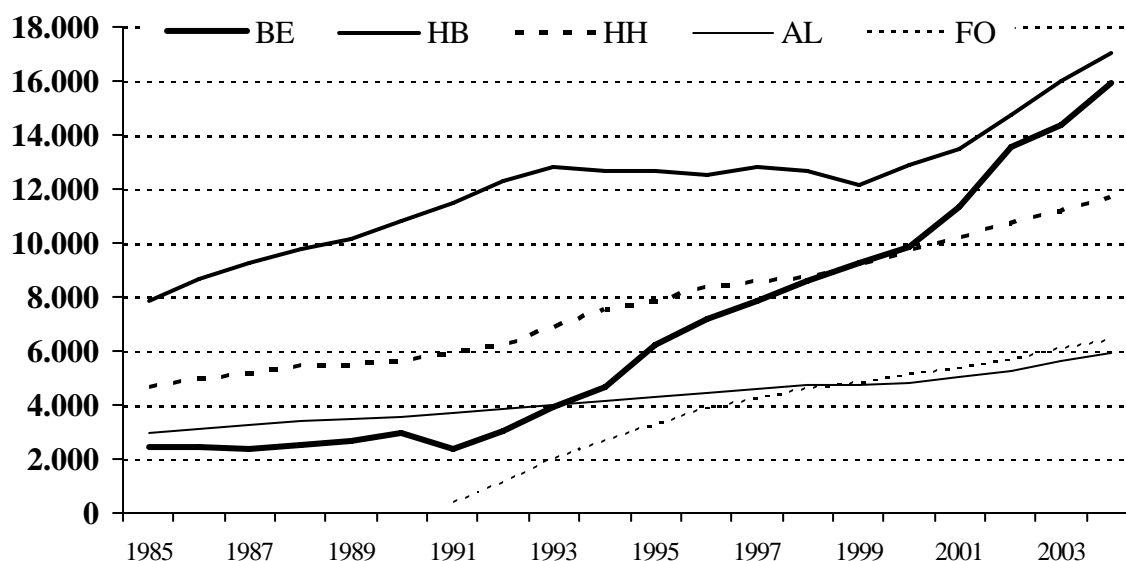


Besonders deutlich werden die hohen Finanzierungsdefizite des Landes Berlin, wenn der strukturelle Finanzierungssaldo auf die Primäreinnahmen bezogen wird. Hier ergibt sich in Berlin im Zeitraum von 1997 bis 2004 eine Relation von ca. 18% der Primäreinnahmen, wobei in einigen Jahren sogar die Marke von 20% weit überschritten wurde.

In Hamburg lag der strukturelle Finanzierungssaldo bei jahresdurchschnittlich ca. 13,4% und in den alten Ländern bei nur ca. 6,5% der Primäreinnahmen. Der Primärsaldo in Berlin war im Betrachtungszeitraum durchgängig negativ, während Hamburg zumindest in einigen Jahren einen positiven Primärsaldo erreichte.

Berlin hat somit in allen Jahren nicht nur seine Zinsausgaben vollständig sondern darüber hinaus auch noch seine Primärausgaben zu einem Teil über Kredite finanziert. Vor allem diese Entwicklung hat zu dem sprunghaften Anstieg der Verschuldung des Landes Berlin geführt. Der Ländervergleich zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung Berlins seit 1985. Bedingt durch die hohen Berlinzahlungen des Bundes vor der Wiedervereinigung - West-Berlin erreichte 1988 ein Pro-Kopf-Einnahmenvolumen von ca. 141% des Landes Hamburg - lag die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins bis zur Wende deutlich unterhalb des Durchschnitts der anderen Stadtstaaten und sogar des Durchschnitts der alten Länder.

<sup>36</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit 1985<sup>37</sup>

Dies änderte sich nach der Wiedervereinigung. Bereits mit dem Jahr 1993 wurde die Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder überflügelt und 1999 das Land Hamburg überholt. Zwischenzeitlich liegt die Verschuldung Berlins nur noch ca. 7% unter der des Landes Bremen und bis zum Ende des Jahres 2005 könnte Berlin bei der Pro-Kopf-Verschuldung durchaus mit Bremen aufschließen. Aber auch die Schuldendynamik der ostdeutschen Länder ist beachtlich. Diese hatten bereits im Jahr 1999 den Durchschnitt der alten Länder überholt und liegen zwischenzeitlich bereits 8% über der Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder<sup>38</sup>.

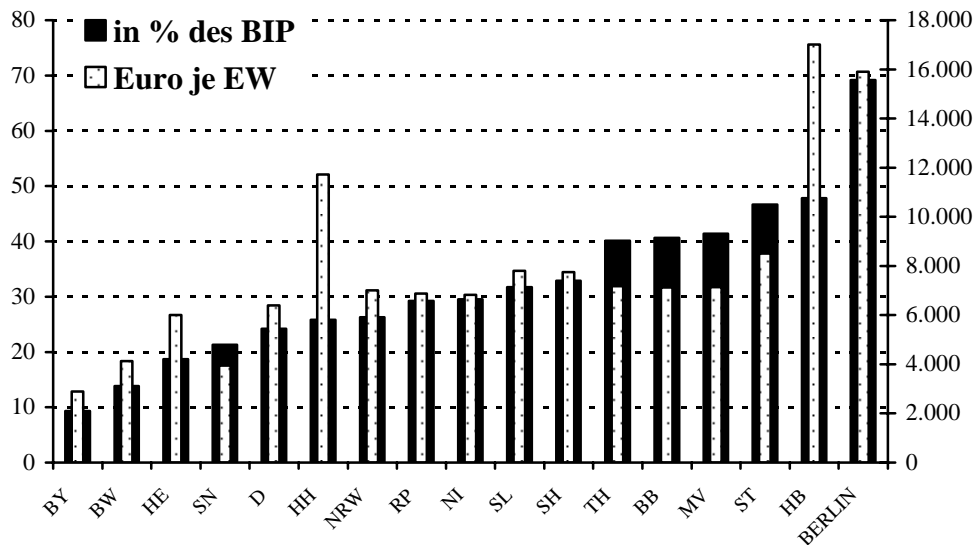
Einen anderen Blick auf die Verschuldung des Landes Berlin im Ländervergleich zeigt die nachfolgende Abbildung. Hier werden die Schulden aller Länder sowohl auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als auch die Einwohnerzahl bezogen<sup>39</sup>. Die Schulden des Landes Berlin beliefen sich Ende des Jahres 2004 auf ca. 70% des Berliner (BIP) und lagen somit noch deutlich über dem Wert des Stadtstaates Bremen (ca. 48%), der in den Jahren von 1994 bis 2004 massive Haushaltssanierungshilfen vom Bund erhalten hat.

<sup>37</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

<sup>38</sup> Dabei ist diese Entwicklung sogar noch durch den bislang finanzpolitischen "Musterknaben" Sachsen verzerrt. Würde man Sachsen aus dem Vergleich herausnehmen, so würden die anderen ostdeutschen Flächenländer bereits über 127% der Pro-Kopf-Verschuldung der alten Länder erreichen, wobei Sachsen-Anhalt mit nahezu 150% auch diesen Wert nochmals dramatisch überbietet.

<sup>39</sup> Deutlich wird aus der auch, dass man bei der Beurteilung der Verschuldungssituation zwischen dem Pro-Kopf-Bezug und dem BIP-Bezug differenzieren muss, und dass es hierbei dann auch durchaus zu einer Änderung der Rangfolge der Schuldenposition der Länder kommt

### Verschuldung auf der Ebene der Länder- und Gemeindehaushalte im Jahr 2004<sup>40</sup>:



Je Einwohner gerechnet, liegt die Verschuldung Berlins aber noch etwas unter dem Bremer Vergleichswert. Am deutlichsten wird dies bei Hamburg, dass beim BIP Bezug zur Gruppe der am geringsten verschuldeten Länder zählt, während einwohnerbezogen Hamburg nach Bremen und Berlin die höchste Verschuldung verzeichnet<sup>41</sup>.

Die Bestimmungsfaktoren für die Entwicklungen der strukturellen Salden (Finanzsaldo, Primärsaldo) und der Verschuldung ergeben sich aus den spezifischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen, die nachfolgend betrachtet werden.

#### 1.2.3.2. Analyse der Einnahmenentwicklung in Berlin

Die Primäreinnahmen - definiert als bereinigte Einnahmen abzüglich der Vermögensverkäufe – haben sich seit 1997 sowohl in Berlin als auch Hamburg und den alten Ländern recht unste-  
tig entwickelt. Das Einnahmenniveau im Jahr 2004 lag in Berlin um ca. 2% unterhalb des

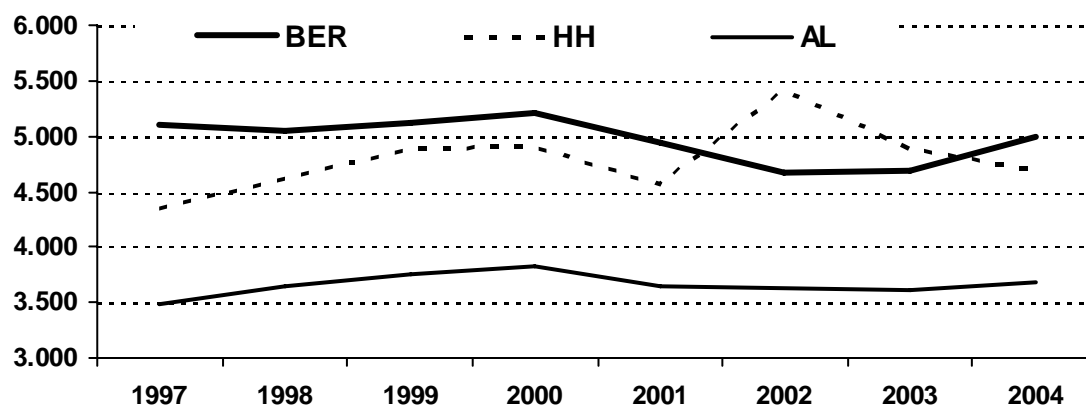
<sup>40</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes ; In Euro je EW (rechte Achse) und in % des nominalen BIP (linke Achse)

<sup>41</sup> Bei der späteren Nachhaltigkeitsberechnungen wird die Verschuldungssituation des Landes Berlin am Kriterium der Schuldenquote, also der Relation von Schuldenstand und BIP, betrachtet, da sich dieser Maßstab durch die "Maastricht-Kriterien" weitgehend durchgesetzt hat. Die Obergrenze für die Verschuldung der öffentlichen Haushalte von 60% des BIP wird in der Regel zu 45% auf den Bund und zu 55% auf die Länder und Gemeinden verteilt, so dass rechnerisch auf die Länder (einschl. der Kommunalhaushalte) ein "Schuldenspielraum" von 33% des BIP entfällt.



Vergleichswertes von 1997, während Hamburg und die alten Länder eine Verbesserung um 7% bzw. 5% erzielte.

Primäreinnahmen (Einnahmen ohne Erlöse aus Vermögensveräußerungen und ohne LFA-Leistungen der Geberländer) in Euro je EW<sup>42</sup>



In nachfolgender Tabelle werden die Haupt-Einnahmenkomponenten Berlins mit denen Hamburgs sowie der alten Länder im Jahr 2004 verglichen.

Angaben in EUR je EW 2004	Berlin	Hamburg	Alte Länder
<b>Einnahmen, brutto, insgesamt</b>	5.186	5.406	3.892
<i>J. LFA-Leistungen</i>	0	395	106
<i>J. Vermögensverkäufe</i>	185	329	107
<b>= Einnahmen, netto,</b>	<b>5.001</b>	<b>4.682</b>	<b>3.679</b>
<b>darunter:</b>			
1. Steuern, netto (ohne LFA)	583	165	83
2. Einnahmen aus dem Finanzvergleich	950	0	38
3. Zahlungen vom Bund (ohne Fehlbetrags-BEZ <sup>1)</sup> ) und der EU	1.012	286	248
3a. Osttransfers	727	0	0
3b. Sonstige Zahlungen vom Bund (Bundesanspruch)	285	286	248
4. Sonstige Einnahmen	652	909	656

1) Die Fehlbetrags-BEZ an das Land Berlin sind in der Position 2 bereits enthalten

Quelle: Seit 2005, Einnahmevergleich Berlin, Hamburg und die alten Länder im Jahr 2004, berechnet aus Angaben der Kassenstatistik

Je Einwohner verfügte Berlin 2004 über Einnahmen in Höhe von ca. 5.000 Euro, während Hamburg bzw. die alten Länder - nach Abzug der Vermögensverkäufe sowie den Leistungen

<sup>42</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA) - über Einnahmen in Höhe von ca. 4.680 Euro bzw. 3.680 Euro verfügten<sup>43</sup>.

Die Nettosteureinnahmen - Steuereinnahmen abzüglich Zahlungen in den LFA - erreichten in Berlin lediglich ca. 63% bzw. 87% des Wertes von Hamburg bzw. dem Durchschnitt der alten Länder. Ein großer Teil dieser Steueraufkommenslücke wird in Berlin aber durch Zuweisungen aus dem Finanzausgleichssystem in Höhe von ca. 950 Euro je Einwohner ausgeglichen, so dass Berlin nach Finanzausgleich immerhin ca. 88,5% der Hamburger Steuereinnahmen bzw. ca. 120% Steuereinnahmen der alten Länder erreicht<sup>44</sup>.

Die Mehreinnahmen des Landes Berlins im Vergleich zu Hamburg resultieren aus den hohen Zuweisungen des Bundes an das Land Berlin, deren "Löwenanteil" auf die befristeten Osttransfers zurückzuführen sind. Gegenwärtig erzielt Berlin ca. 14,5% seiner Einnahmen aus Osttransfers, wobei es sich bei diesen insbesondere um die "Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen für die Neuen Länder" (SoBEZ) handelt<sup>45</sup>. Im Solidarpaktfortführungsgesetz von 2001 wurde die Rückführung der SoBEZ bis zum Jahr 2019 gesetzlich geregelt, und eine Fortführung der Osttransferleistungen über das Jahr 2019 hinaus wurde in den Verhandlungen um den Solidarpakt II ausgeschlossen.<sup>46</sup> Dies bedeutet aber nicht, dass Berlin, und auch die Ostflächenländer, nach 2019 nicht weitere überproportionale Leistungen des Bundes bzw. der EU beziehen könnten, die allerdings dann aufgrund der Strukturschwäche und nicht des Ostcharakters gewährt werden könnten.

Ein besonderes Problem bei den Steuereinnahmen des Landes Berlin ist das Problem der "unterproportionalen kommunalen Finanzkraft". Da eindeutig definiert ist, welche Steuern "Kommunalsteuern" sind (wie z.B. Grundsteuer, Gewerbesteuer, usw.) und auch der Kommunalanteil an den Gemeinschaftssteuern bundeseinheitlich geregelt ist, sind auch für die Stadtstaaten die Kommunalsteuern, trotz des Fehlens einer kommunalen Ebene, klar definiert. Im Länderfinanzausgleich werden die zum Bundesdurchschnitt fehlenden Steuereinnahmen der Länder weitgehend zu ca. 95% ausgeglichen. Die kommunalen Steuereinnahmen werden

<sup>43</sup> Damit erreichte Berlin im Jahr 2004 ca. 107% bzw. 136% der Primäreinnahmen der Vergleichsländer.

<sup>44</sup> Dass letztere Quote über 100% liegt ergibt sich aus der Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135% im Länderfinanzausgleich.

<sup>45</sup> Die über die SoBEZ hinausgehenden Osttransfers die im Rahmen des so genannten "Korb 2" fließen, wurden geschätzt, siehe hierzu Seitz (2004).

<sup>46</sup> In den Modellrechnungen in den nachfolgenden Abschnitten wird unterstellt, dass die "Korb 2 Mittel" bis zum Jahr 2019 mit dem gleichen Muster abgeschmolzen werden wie die SoBEZ.

aber nur zu 64% im LFA berücksichtigt, so dass hier der Finanzausgleich nur zu einem unvollständigen Ausgleich der unterdurchschnittlichen Kommunalsteuerkraft führt. Dies impliziert, dass jene Länder deutliche Einnahmennachteile gegenüber finanzstärkeren Ländern haben, die ein Pro-Kopf-Kommunalsteueraufkommen unterhalb des Durchschnittswertes haben. So erreichte Berlin im Durchschnitt der letzten drei Jahre ein Kommunalsteueraufkommen das lediglich bei ca. 50% des Vergleichswertes von Hamburg, ca. 70% des Vergleichswertes von Bremen und ca. 87% des Vergleichswertes der alten Länder betrug. Aus diesen Gründen wird Berlin langfristig - nach Rückführung der Osttransferleistungen - auch eine Steuerkraftkommenskraft nach Finanzausgleich haben, das unterhalb des Wertes von Bremen liegt, da nicht davon auszugehen ist, dass Berlin in den nächsten 15 Jahren die kommunale Steuerkraft Bremens erreichen wird.

Rein rechnerisch muss Berlin - nach Berücksichtigung der Ausgleichsleistungen im Länderfinanzausgleich - ca. 15% bis 20% der gegenwärtig bezogenen SoBEZ zum Ausgleich seiner unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Vergleich zum gesamtdeutschen Durchschnitt aufwenden. Dies impliziert, dass Berlin langfristig durch seine mangelhafte Steuerbasis Einnahmen in einer Größenordnung von ca. 400 Mio. Euro - gerechnet zu den "realen Gegebenheiten des Jahres 2004" - fehlen, da dann keine ausgleichenden SoBEZ mehr an das Land Berlin fließen werden.

Zu hinterfragen ist noch, ob Berlin seine Einnahmenpotenziale<sup>47</sup> bei den Gemeindesteuern hinreichend ausschöpft. Bei der (in Großstädten ohnehin unbedeutenden Grundsteuer A auf landwirtschaftlich genutzte Flächen) liegt Berlin mit einem Hebesatz von 150% deutlich unter den Vergleichswerten. Wesentlich höher liegt hingegen bei der bedeutsamen Grundsteuer B der Hebesatz in Berlin, während bei der Gewerbesteuer Berlin am unteren Rand der in Großstädten (> 250 Tsd Einwohner) üblichen Hebesätze liegt.

---

<sup>47</sup> Bei den Gebühreneinnahmen ist eine Analyse der Frage, ob Berlin seine Potenziale ausschöpft unter Verwendung der amtlichen Statistik nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Grund hierfür ist, dass gebührenerhebende Einrichtungen - wie z.B. Kitas, Freibäder, usw. - in unterschiedlichem Umfang in den öffentlichen Haushalten geführt werden. Daher wären geringe Gebühreneinnahmen in der Kassenstatistik kein Indikator für eine Nichtausschöpfung solcher Einnahmenpotenziale.

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Grundsteuer A</b> (Großstädte > 250.000 EW)					
• Maximum	530	530	530	530	530
• Minimum	156	156	156	156	156
• Mittelwert	274	274	273	273	273
Berlin	150	150	150	150	150
<b>Grundsteuer B</b> (Großstädte > 250.000 EW)					
• Maximum	530	530	530	530	530
• Minimum	370	370	370	370	370
• Mittelwert	453	455	463	464	470
Berlin	600	600	600	660	660
<b>Gewerbesteuer</b> (Großstädte > 250.000 EW)					
• Maximum	500	490	490	490	490
• Minimum	400	410	410	410	410
• Mittelwert	447	447	450	451	451
Berlin	410	410	410	410	410

Quelle: Seitz 2005, Realsteuerhebesätze in Berlin im Vergleich zu den Großstädten mit mehr als 250.000 Einwohnern von 2000-2004, berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

Hätte z.B. Berlin im Jahr 2004 einen Gewerbesteuerhebesatz gehabt der dem Mittelwert der Großstädte entsprochen hätte, so hätte das Bruttogewerbesteueraufkommen in Berlin nicht 779 Mio. Euro sondern ca. 847 Mio. Euro betragen, so dass - unter Beachtung der Gewerbesteuerumlage - Berlin nach einer überschlägigen Hochrechnung nach Länderfinanzausgleich ca. 35 bis 40 Mio. Euro Mehreinnahmen verzeichnet hätte.<sup>48</sup> Allerdings verzeichnet Berlin deutliche Mehreinnahmen bei der Grundsteuer (B), die nach unseren Überschlagsrechnungen die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer - im Vergleich zum Großstadtdurchschnitt - mehr als ausgleichen (nach Finanzausgleich). Letzteres gilt sogar im Vergleich zu Hamburg!

Aus dem Vergleich lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Berlin eine unter "Standortwettbewerbsaspekten" geschickte Realsteuerpolitik betreibt, da die mobile Steuerbasis unterdurchschnittlich, die immobile Steuerbasis aber deutlich überdurchschnittlich besteuert wird. In unserer - sehr vereinfachenden - Hochrechnung der Steuererträge ergibt sich für Berlin sogar ein Steuereinnahmenvorteil aus dieser Politik. Gerade vor dem Hintergrund, dass das Berlin-nahe Brandenburger Umland in Sachen Verkehrsinfrastruktur, Gewerbeflächenangebot, Stadtnähe usw. sehr attraktiv ist und die Umlandgemeinden auch mit günstigen Gewerbe-

<sup>48</sup> Allerdings vernachlässigt die Rechnung mögliche negative Reaktionen der Steuerbasis auf Steuererhöhungen.

steuerhebesätzen locken<sup>49</sup>, dürfte ein deutliches Anheben des Gewerbesteuerhebesatzes in Berlin das Risiko von Betriebsabwanderungen in das stadtnahe Umland erhöhen, so dass Berlin auch aus Wettbewerbsgründen das Instrument des Gewerbesteuerhebesatzes mit Bedacht einsetzen muss.

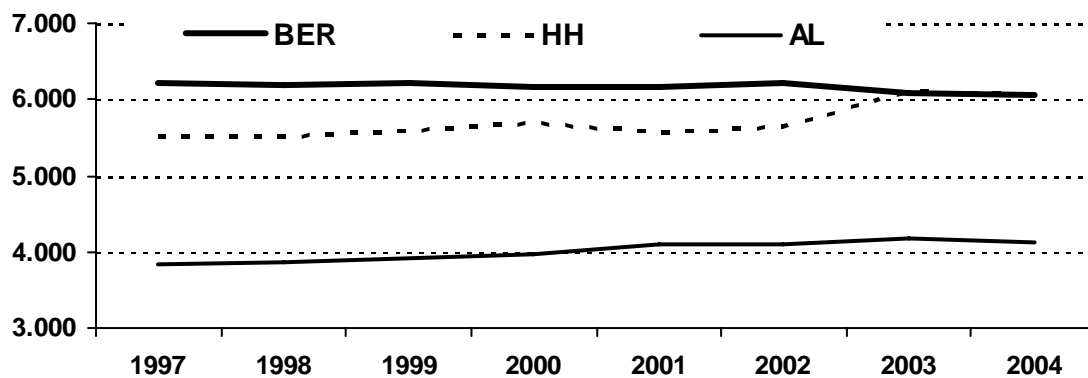
### *1.2.3.3. Analyse der Ausgabenentwicklung in Berlin*

Im Jahr 1997 lagen bei einer einwohnerorientierten Betrachtung die Gesamtausgaben in Berlin ca. 14% über denen von Hamburg und ca. 61% über denen der alten Länder. Bis zum Jahr 2004 sind diese Relationen auf ca. 107% bzw. 147% gesunken.

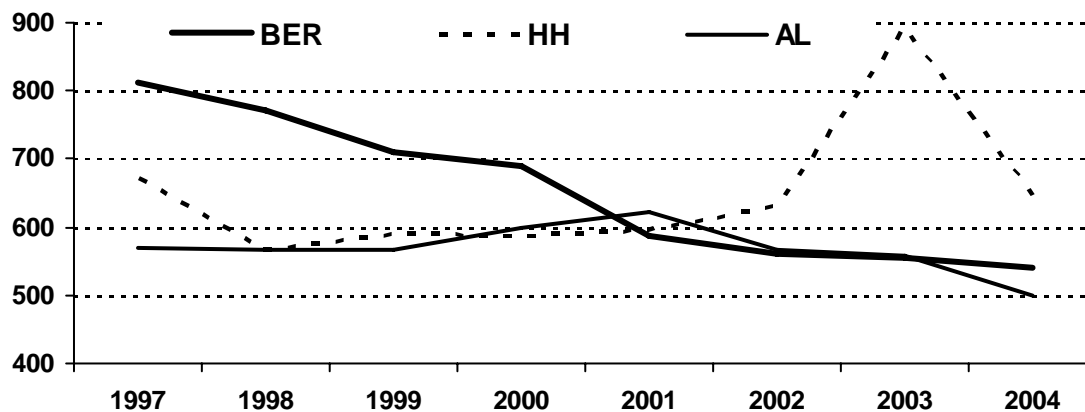
Bei den Primärausgaben ist der Konsolidierungsprozess in Berlin noch deutlicher. Diese sanken von ca. 118% des Hamburger Wertes im Jahr 1997 auf ca. 106% und von ca. 161% des Wertes der alten Länder im Jahr 1997 auf ca. 140% im Jahr 2004, wobei der Unterschied zwischen der Rechnung auf Basis der Gesamtausgaben und der Primärausgaben natürlich die Explosion der Zinsausgaben in Berlin reflektiert. Die laufenden Primärausgaben (laufende Ausgaben minus Zinsausgaben) wurden im Ländervergleich in Berlin ebenfalls reduziert, jedoch relativ gesehen deutlich geringer als die Gesamtausgaben. So betrugen die laufenden Primärausgaben in Berlin im Jahr 1997 ca. 122% des Hamburger Wertes und ca. 160% des Wertes der alten Länder; im Jahr 2004 lagen die laufenden Primärausgaben in Berlin noch um ca. 4% bzw. 33% über den Werten von Hamburg bzw. der alten Länder.

---

<sup>49</sup> So liegt der Gewerbesteuersatz in Potsdam ca. 10 Punkte unter dem Berliner Wert.

Bereinigte Ausgaben in Euro je EW<sup>50</sup>

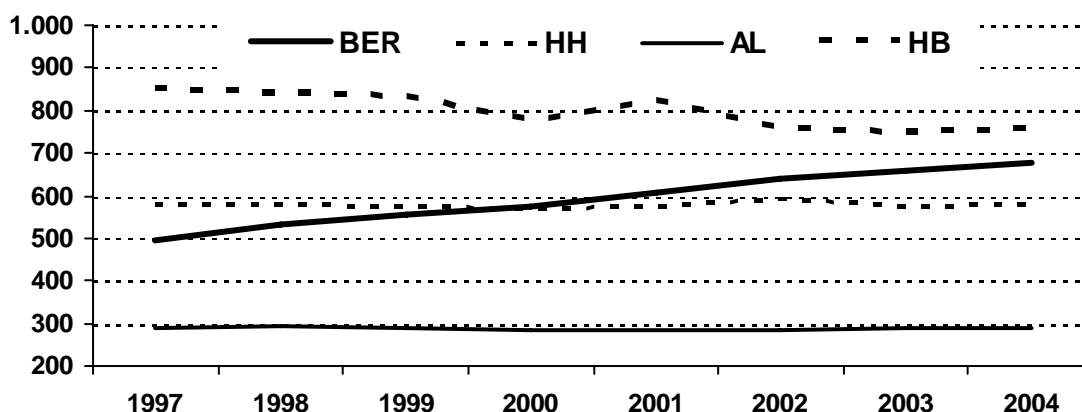
Erheblich reduziert wurden die investiven Ausgaben in Berlin. Diese sanken in Berlin von ca. 810 Euro je Einwohner im Jahr 1997 auf ca. 541 Euro je Einwohner im Jahr 2004. Obwohl man davon ausgehen sollte, dass in Berlin noch ein erheblicher infrastruktureller Nachholbedarf vorhanden ist und Berlin zur Finanzierung überproportionaler Investitionen Osttransferleistungen in Höhe von über 2 Mrd. Euro pro Jahr bezieht, liegen die Pro-Kopf-Investitionsausgaben in Berlin kaum noch über den Vergleichswerten in den alten Ländern.

Investive Ausgaben in Euro je EW<sup>51</sup>

Bei der Betrachtung der Entwicklung der Zinsausgaben in Berlin wird auch das Land Bremen in den Vergleich einbezogen.

<sup>50</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

<sup>51</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

Zinsausgaben in Euro je EW<sup>52</sup>

In Berlin sind die Zinsausgaben von ca. 500 Euro je Einwohner im Jahr 1997 auf zwischenzeitlich ca. 680 Euro angestiegen ein Zuwachs von immerhin 36%. Für Zinsen gibt Berlin 25% mehr aus als für Investitionen. In den alten Westflächenländern sowie in Hamburg haben sich die Zinsaufwendungen im Betrachtungszeitraum hingegen relativ wenig verändert und in Bremen war trotz eines steigenden Schuldenbestandes sogar ein Rückgang der Zinsausgaben zu verzeichnen<sup>53</sup>.

Häufig werden beim Ausgabenvergleich zwischen Ländern auch noch die Personalausgaben einer gesonderten Analyse unterzogen. Anstatt eines Vergleichs der Personalausgaben werden hier die Personalbestände im Land Berlin zum 30.6. 2003 vergleichend betrachtet<sup>54</sup>. In den

<sup>52</sup> Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes

<sup>53</sup> Letzteres ist aber insbes. dem Umstand geschuldet, dass sich das Zinsniveau im Zeitraum von 1997 bis 2004 erheblich reduziert hat.

<sup>54</sup> Da zunehmend sowohl in den Landes- als auch Kommunalhaushalten Personal ausgelagert wird und diese Einrichtungen dann Zuweisungen und Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten beziehen, wird ein belastungsfähiger Vergleich der Personalausgaben schwieriger. In einem „konfliktminimalen“ Berechnungsverfahren führt Seitz die Berechnungen mit folgender Vergleichsbasis und entsprechenden Bereinigungen durch. (a) Um dem Problem des Nebeneinander von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten auszuweichen, werden Personalbestände grundsätzlich in Termini von „Vollzeitäquivalenten“ (VZÄ) gemessen, wobei Voll- und Teilzeitbeschäftigte mit der effektiven Arbeitszeit gewichtet werden. (b) Ein zunehmendes Problem der Personalstatistik (aber auch der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik) sind die Auslagerungen von Einheiten aus den öffentlichen Haushalten. Daher ist es erforderlich, neben den in den eigentlichen Haushaltsplänen (Kernhaushalte) erfassten Personalstellen auch das Personal zu erfassen, das in ausgegliederten unselbstständigen Einrichtungen beschäftigt ist („Sonderrechnungen“) sowie in „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ unter Landesaufsicht (ÖRA). Insbesondere Hochschulen und Hochschulkliniken werden zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt, so dass nur noch „Globalzuweisungen“ an diese Einrichtungen in den Haushalten erscheinen. Auf kommunaler Ebene bereiten die Kitas erhebliche Probleme, da gerade im Vergleich der ost- und westdeutschen Länder Vergleichbarkeitsprobleme aufgrund unterschiedlicher Trägerstrukturen (kommunale vs. freie Träger) vorliegen. Ein weiteres Problem – insbesondere auf kommunaler Ebene – stellen die „öffentlichen Unternehmen“ dar, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Unternehmenssektor zählen und daher in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst werden. Diese Unternehmen sind finanzwirtschaftlich i.d.R. lediglich über Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichszahlungen mit den

Spalten (1) bis (3) wird der Personalbestand je 100.000 Einwohner in Berlin, Hamburg und im Durchschnitt der alten Länder berechnet. Unter Berücksichtigung der Korrekturposten ergibt sich in Berlin ein Personalbesatz von ca. 4.370 VZÄ je 100.000 Einwohner, der somit im Jahr 2003 ca. 24% über dem Hamburger und ca. 37% über dem Vergleichswert der alten Länder lag. In den Spalten (4) bzw. (5) wird bestimmt, welche Mehrbeschäftigung im Vergleich zu Hamburg und dem Durchschnitt der alten Länder Berlin aufzuweisen hat.

	BE	HH	AL	Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von BE ergibt sich folgende Mehr-(+) bzw. Minderausstattung (–) im Vergleich zu:	
	je 100.000 EW				
	(1)	(2)	(3)	Hamburg (4)	AL (5)
1. Insgesamt	5.895	4.882	3.903	34.354	67.555
2. Krankenhäuser	31	512	329	-16.312	-10.106
3. Hochschulkliniken	369	352	189	577	6.104
4. Kitas	541	331	126	7.122	14.074
5. Wirtschaftliche Unternehmen	583	165	83	14.176	16.957
6. = 1-2-3-4-5 alle Bereiche ohne Kitas, Krankenhäuser und Hochschulkliniken	4.371	3.522	3.176	28.792	40.526

Quelle: Seitz 2005, Personalbestand am 30.06.2003 in Berlin gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) berechnet aus Angaben der Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes

Hierbei ergibt sich immerhin ein Abstand von ca. 28.800 VZÄ im Vergleich zu Hamburg und von ca. 40.500 VZÄ im Vergleich zu den alten Ländern.

Monetär bewertet impliziert dies in Berlin Mehrausgaben für Personal in einer Größenordnung von etwas über 1 Mrd. Euro im Vergleich zu Hamburg. Würde man die Personalmehrausgaben unter Verwendung der Kassenstatistik bestimmen, wobei hier natürlich nur die Ausgaben für aktives Personal, also Personalausgaben abzüglich der Pensionslasten berücksichtigen

---

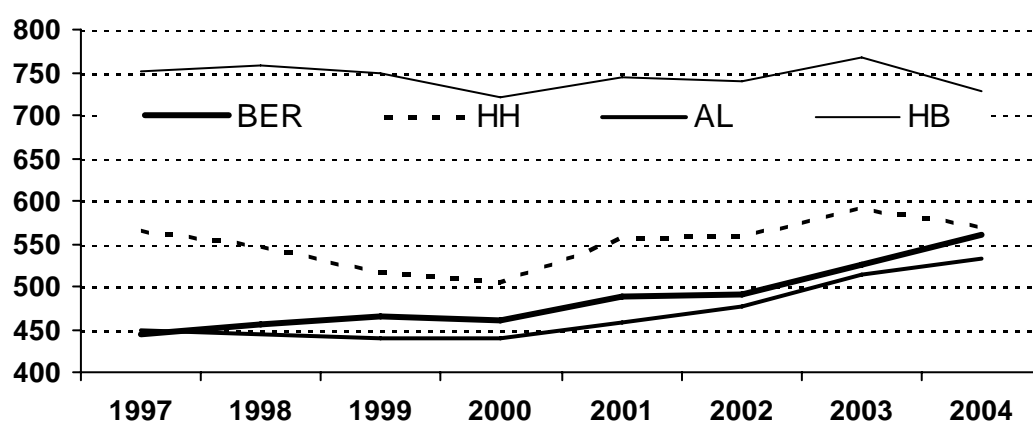
öffentlichen Haushalten verbunden. Über diese Einrichtungen und das dort geführte Personal gibt es nur unvollständige Informationen. (c) Zur Optimierung der Vergleichbarkeit der Beschäftigtenzahlen über die Länder werden bei den Kernhaushalten, Sonderrechnungen und den ÖRA die Bereiche ausgeschlossen, die den „Wirtschaftsunternehmen“ zurechenbar sind, wobei es sich um alle Funktionen handelt, die in der Systematik der staatlichen Haushalte mit den Funktionskennziffern „80“ bis „86“ beginnen, da diese Bereiche beim Vergleich über die Länder besonders problembehaftet sind. Lediglich die Funktionskennziffern „87“ und höher bleiben erhalten, da hier die „Allgemeine Grund- und Kapitalvermögensverwaltung“ enthalten ist. Dies betrifft insbesondere Verkehrs-, Versorgungs-, Energieunternehmen usw. In Berlin werden hier erhebliche Personalbestände geführt, während in anderen Ländern solche Aktivitäten vielfach bereits von privaten Unternehmen durchgeführt werden.



sichtigt werden dürfen, ergibt sich im Jahr 2004 ein Mehrausgabenvolumen von ca. 800 Mio. Euro und auf Basis der Daten des Jahres 2003 hätten sich Mehrausgaben für aktives Personal in Höhe von ebenfalls ca. 1 Mrd. Euro in Berlin im Vergleich zu Hamburg ergeben.<sup>55</sup>

Die Sozialausgaben - Aufwendungen für Sozialhilfe, Wohngeld, Asylbewerberleistungsgesetz usw. – sind eine weitere wichtige Ausgabenkomponente. In Berlin sind diese Aufwendungen seit 1997 um mehr als 26% gestiegen; aber auch die alten Länder verzeichneten einen Anstieg um mehr als 18%.

Ausgaben für soziale Leistungen in Euro je Einwohner<sup>56</sup>



In Bremen - das mit Abstand die höchsten Sozialausgaben aller Länder verzeichnet - und in Hamburg stagnierten diese Ausgaben hingegen weitgehend, wenn auch auf einem deutlich höheren Niveau als in Berlin. Angesichts der erheblichen Wachstumsschwäche des Landes Berlin, die sich auch in einer überproportional hohen Arbeitslosenquote zeigt, ist das im Ländervergleich dennoch recht geringe Niveau der Sozialausgaben erstaunlich. Hauptursache hierfür dürfte sein, dass gerade im Ostteil der Stadt noch immer - im Vergleich zu den Westländern - in überdurchschnittlichem Umfang Maßnahmen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchgeführt werden. In welchem Umfang die Hartz-IV-Gesetzgebung die Länder- und Gemeindehaushalte aktuell und in den nächsten Jahren wirklich effektiv entlastet, kann gegenwärtig aufgrund unvollständiger Daten noch nicht festgestellt werden.

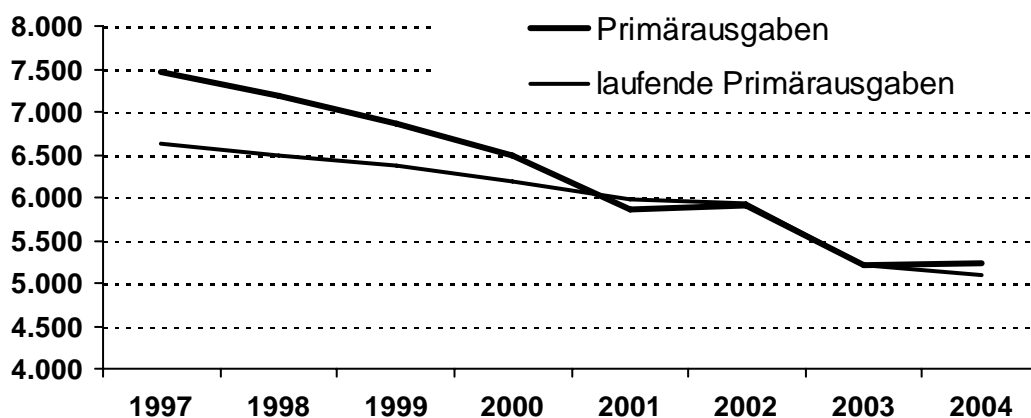
<sup>55</sup> Auf Basis der Kassenstatistik hätten sich allerdings in Berlin im Jahr 2003 Personalmehrausgaben in Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder von lediglich ca. 1,3 Mrd. Euro ergeben. Diese Zahl ist kleiner als die, die sich unter Verwendung der Personalstatistik ergibt, da sich dort ein Wert von ca. 1,5 Mrd. Euro ergibt.

<sup>56</sup> Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

Nachfolgend wird die längerfristige Entwicklung der Mehrausgaben in Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder betrachtet. Aufgrund der Unstetigkeiten in den Hamburger Haushaltszahlen wird Hamburg aus dieser Betrachtung bewusst ausgeklammert. Betrachtet wird, um welchen Betrag die gesamten Primärausgaben sowie die laufenden Primärausgaben in Berlin - hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Berlin - über dem Vergleichswert des Durchschnitts der alten Länder liegt.

Dabei zeigt sich, dass Berlin seit 1997 seine Mehrausgaben gegenüber den alten Ländern erheblich reduziert hat. So gingen die gesamten Primärausgabenüberhänge von ca. 7,5 Mrd. Euro im Jahr 1997 auf ca. 5,2 Mrd. Euro im Jahr 2004 zurück.

Mehrausgaben des Landes Berlin in Mio. Euro im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder bei den gesamten Primärausgaben sowie den laufenden Primärausgaben<sup>57</sup>



Allein in der laufenden Rechnung ergibt sich im gesamten Zeitraum eine Reduktion von immerhin ca. 1,5 Mrd. Euro, so dass ca. 70% des Rückgangs der Mehrausgaben auf die laufende Rechnung entfällt (ohne Zinsausgaben)<sup>58</sup>.

Mittels einer Gesamtschau der Ausgaben der Länder Berlin und Hamburg sowie dem Durchschnitt der alten Länder lassen sich die Mehrausgaben des Landes Berlin nach "Ursachenfaktoren" zerlegen<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Seitz 2005; Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik

<sup>58</sup> Allerdings hat Berlin in den Jahren von 1997 bis 2004 auch seine Zinsausgaben erhöhen müssen; die Mehrausgaben von ca. 630 Mio. Euro haben ca. 27% der Einsparungen bei den Primärausgaben wieder aufgezehrt.

Die Analyse der Ausgaben der laufenden Rechnung zeigt dabei:

- Für aktives Personal gibt Berlin hochgerechnet ca. 1 Mrd. Euro mehr aus als die alten Länder und immerhin ca. 770 Mio. Euro mehr als Hamburg. Allerdings sei hier nochmals auf die Vergleichseinschränkungen hingewiesen, die wir oben bei der Darstellung der Personalbestände bereits besprochen haben.
- Beim laufenden Sachaufwand verzeichnet Berlin keine wesentlichen Abweichungen von Hamburg, wohl aber im Vergleich zu den alten Ländern, da hier Mehrausgaben von ca. 1,5 Mrd. Euro anfallen. Hier werden in Berlin Zahlungen wie z.B. die Erstattung von Betriebskosten der KITAS freier Träger, Leitungen im Rahmen des ÖPNV an Bahn und S-Bahn, die Wohnungsbauförderung usw. verbucht.
- Die Zinsaufwendungen Berlins liegen hochgerechnet bei ca. 360 Mio. Euro bzw. 1,3 Mrd. Euro über den Werten von Hamburg bzw. den alten Ländern.
- Bei der Position 4, Zuweisungen und Umlagen an Länder, fallen in den Geberländern insbesondere die Leistungen im Rahmen des LFA an, so dass hier in Berlin wegen seines Nehmerstatus keine Ausgaben entstehen.
- Bei den "Sonstigen laufenden Zuweisungen und Zuschüssen" sind neben den Sozialausgaben (Renten- und Unterstützungszahlungen im Rahmen der laufenden Zuschüsse an andere Bereiche) auch die Zuschüsse an die Berliner Hochschulen und die Schuldendiensthilfen im Rahmen der Förderung des Wohnungsbaus enthalten. Allein für Schuldendiensthilfen im Wohnungsbau musste Berlin im Jahr 2004 Aufwendungen in Höhe von ca. 1,1 Mrd. Euro tätigen. Beachtenswert sind auch die in Berlin um ca. 210 Mio. Euro höheren Leistungen an den Bund. Hinter diesem Betrag verbergen sich die AAÜG-Ausgaben des Landes Berlin für die Finanzierung der Ostrenten.

---

<sup>59</sup> In den Spalten (1) bis (3) werden jew. die Pro-Kopf-Ausgaben und in den Spalten (4) bzw. (5) die auf die Einwohnerzahl des Landes Berlin hochgerechneten Mehr- bzw. Minderausgaben im Vergleich zu Hamburg und den alten Ländern berechnet.

	BE	HH	AL	BER – HH	BER – AL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	EUR je Einwohner			Differenzen hochgerechnet [Mio. EUR]	
<b>1. Personalausgaben, darin enthalten:</b>	<b>1.997</b>	<b>1.943</b>	<b>1.681</b>	<b>186</b>	<b>1.070</b>
• Versorgungsbezüge und dgl.	334	505	310	-580	80
• Ausgaben für aktives Personal	1.663	1.437	1.371	766	990
<b>2. Laufender Sachaufwand, darunter:</b>	<b>1.057</b>	<b>1.075</b>	<b>606</b>	<b>-62</b>	<b>1.528</b>
• Unterhaltung des unbewegl. Vermögens	123	48	67	254	187
• Bewirtschaftung der Grundstücke	95	91	79	13	52
• Sonst. sächl. Verwaltungsausgaben	288	299	361	-36	-248
• Erstattung an andere Bereiche	492	605	73	-384	1.417
• Sonst. Zuschüsse für lfd. Zwecke	59	33	24	89	118
<b>3. Zinsausgaben an andere Bereiche</b>	<b>678</b>	<b>571</b>	<b>288</b>	<b>364</b>	<b>1.321</b>
<b>4. Allgemeine Zuweisungen und Umlagen an Länder</b>	<b>0</b>	<b>396</b>	<b>144</b>	<b>-1.340</b>	<b>-487</b>
<b>5. Sonstige lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse insg., darunter:</b>	<b>1.783</b>	<b>1.413</b>	<b>1.269</b>	<b>1.251</b>	<b>1.741</b>
• An den Bund	65	3	4	208	206
• Renten, Unterstützungen u.ä.	560	570	532	-33	97
• An öffentliche Unternehmen	181	366	177	-624	13
• An sonstige Unternehmen	798	269	87	1.792	2.408
• An soziale und ähnliche Einrichtungen	105	137	177	-110	-246
<b>Ausgaben der laufenden Rechnungen</b>	<b>5.519</b>	<b>5.403</b>	<b>3.720</b>	<b>393</b>	<b>6.095</b>

Quelle: Seit 2005, Ausgaben des Landes Berlin nach der Kassenstatistik im Jahr 2004 im Ländervergleich, berechnet aus Angaben der Kassenstatistik 2004

Bei den Aufwendungen in der laufenden Rechnung des Landes Berlin - nach Verrechnung der Leistungen in den Länderfinanzausgleich - tätigt Berlin in Gesamtsicht Mehraufwendungen in Höhe von ca. 1,7 Mrd. Euro im Vergleich zu Hamburg und nahezu 6,5 Mrd. Euro im Vergleich zu den alten Ländern. Im Vergleich mit Hamburg sind diese Mehrausgaben im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen: Mehraufwendungen für aktives Personal (ca. 760 Mio. Euro), höhere Zinsausgaben (ca. 360 Mio. Euro) und die Leistungen des Landes im Rahmen der Wohnungsbauförderung (ca. 1,1 Mrd. Euro). Letztere Ausgaben werden wegen des Ausstiegs Berlins aus der Anschlussförderung bis zum Jahr 2020 aber vollständig auslaufen.

Bei den investiven Ausgaben ergeben sich folgende Feststellungen:

- Trotz hoher Osttransferleistungen des Bundes sind die Sachinvestitionsausgaben zwischenzeitlich deutlich geringer als in allen anderen Ländern.
- Auch die Vermögensübertragungen an andere Bereiche, hinter denen sich insbes. Investitionsfördermaßnahmen verbergen, liegen unterhalb des Niveaus von Hamburg aber hochgerechnet noch ca. 300 Mio. Euro über dem Durchschnitt der alten Länder.
- Die höheren Aufwendungen Berlins für den Beteiligungserwerb sind lediglich ein Reflex auf die Kapitalzuführungen an die BVG.

	BE	HH	AL	BER – HH	BER – AL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	EUR je Einwohner			Differenzen hochgerechnet [Mio. EUR]	
<b>Ausgaben der lfd. Rechnung ohne LFA-Zahlungen der Geberländer</b>	5.519	5.008	3.614	1.733	6.455
<b>6. Sachinvestitionen</b>	90	307	299	-734	-709
<b>7. Vermögensübertragungen, Zuweisungen und Zuschüsse f. Investitionen an andere Bereiche</b>	213	247	120	-117	313
<b>8. Erwerb von Beteiligungen</b>	128	29	17	337	378
<b>Ausgaben der Kapitalrechnung</b>	541	645	498	-352	146
<b>Bereinigte Ausgaben ohne LFA-Zahlungen der Geberländer</b>	6.060	5.653	4.111	1.381	6.600
<b>Primärausgaben (ohne LFA-Zahlungen der Geber)</b>	5.382	5.082	3.823	1.017	5.279

Quelle: Seit 2005, Ausgaben des Landes Berlin nach der Kassenstatistik im Jahr 2004 im Ländervergleich, berechnet aus Angaben der Kassenstatistik 2004

Insgesamt verzeichnet Berlin in der Kapitalrechnung Minderausgaben im Vergleich zu Hamburg in Höhe von ca. 350 Mio. Euro, was allerdings auf einen Sondereffekt in Hamburg im Rahmen eines Großprojektes zurückzuführen ist (Airbus Gelände), während im Vergleich zu den alten Ländern noch bescheidene Mehrausgaben von ca. 150 Mio. Euro zu verzeichnen sind. Nach der Finanzplanung des Landes Berlin werden die investiven Ausgaben in den nächsten Jahren weiter reduziert, so dass es sich bereits jetzt abzeichnet, dass die investiven Ausgaben in Berlin sogar unter das Niveau der alten Länder fallen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mehrausgaben in Berlin weitgehend in der laufenden Rechnung anfallen, wobei allerdings Berlin auch vielfach bereits drastische Ausgabenabsenkungsschritte eingeleitet hat, wie die massiven Einsparanstrengungen im Personalbereich, den Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung usw. Zu einem nicht unerheblichen Teil werden diese aber konterkariert durch die weiter ansteigenden Zinsausgaben und das weiterhin verhaltene Wachstum der Steuereinnahmen.

Zusätzlich kommt einnahmenseitig in den nächsten 15 Jahren der vollständige Verlust der Osttransferleistungen hinzu.

#### ***1.2.4. Erkennbare Eigenverbesserungen der Finanzlage Berlins***

Das gegenwärtig erklärte (Konsolidierungs-) Ziel des Landes ist es, bis zum Jahr 2006/2007 einen vollständigen Abbau des sog. Primärdefizits des Haushalts zu erreichen. Zur Erfüllung dieses Ziels sind in der vom Senat beschlossenen Finanzplanung 2009 Eckwertvorgaben über alle Senatsverwaltungen und die Bezirke beschlossen worden, die einen Rahmen für die Erwirtschaftung entsprechender Konsolidierungsbeiträge setzen.

Berlins Konsolidierungsstrategie beruht vereinfacht auf folgenden Feststellungen:

- Die andauernde extreme Haushaltsnotlage wurde und wird im Kern aus der früheren teilungsbedingten Sondersituation Berlins verursacht und hat u. a. zu einer außerordentlichen hohen Verschuldung und damit auch untragbaren laufenden Haushaltsbindungen für Schuldendienste geführt. Diese Vergangenheitslast bewirkt die Situation einer sog. Zins-Schulden-Falle, welche ohne Hilfe von außen nicht bewältigt werden kann. Deshalb hat das Land nach vergeblichen Bemühungen um eine freiwillige Sanierungshilfe durch die Bundesrepublik Deutschland nunmehr eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht erhoben, um vergleichbar den früheren Sanierungshilfen für den Stadtstaat Bremen und das Saarland die Gewährung entsprechender Ergänzungszuweisungen zu erstreiten.
- Gleichzeitig setzt Berlin im Sinne von Eigenanstrengungen ein auf die Ausgaben des Landes gerichtetes Konsolidierungsprogramm mit Absenkungen der konsumtiven

Ausgaben sowie einer Straffung der Investitionsausgaben um. Darin enthalten sind auch substanzielle Personalreduzierungen. Das Ziel dieses Programms ist es, den ggw. negativen Primärsaldo des Haushalts in einer vergleichsweise kurzen Zeitspanne vollständig auszugleichen; damit wird voraussichtlich bis 2006 ein Gleichgewicht zwischen den lfd. Einnahmen Berlins und den sog. Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinsbelastung) erreicht.

- Drittens unternimmt das Land Berlin Anstrengungen zur Verbesserung seiner Standortbedingungen, um positive Wirtschafts- und Wachstumsimpulse zu setzen. Dabei werden v.a. Schwerpunkte auf eine grundlegend modernisierte öffentliche Infrastruktur (Deregulierung, Verschlinkung der Verwaltung, Verbesserung von Wertschöpfung und Dienstleistungsorientierung des öffentlichen Sektors usw.) sowie auf die Optimierung relevanter Standortfaktoren (z. B. Wissenschaftsstandort, Clusterstrategien, Effektivität/Effizienz der Wirtschaftsförderung usw.) gelegt.

Im Kern zielt die Strategie darauf ab, durch (v. a. ausgabenseitig erreichte) Eigenbeiträge im Haushalt einen Primärüberschuss zu erreichen, aus dem zumindest teilweise die Finanzierungslasten bestritten werden können, und durch eine (Teil-) Entschuldung aus föderalen Finanzhilfen eine so erhebliche Entlastung bei dem strukturell nicht abdeckbaren Finanzierungsdefizit zu erreichen, dass mittelfristig eine Stabilisierung hin zu einem Finanzgleichgewicht möglich erscheint.

Dabei ist klar – und wird von Berlin auch selbst angeführt –, dass die eigenen Konsolidierungsanstrengungen noch weiterer Einschnittsmaßnahmen bei den Ausgaben bedürfen, und zwar zur weiteren Reduzierung des Finanzdefizit insgesamt als auch zur Kompensation zukünftig wegfallender Einnahmen speziell aus den Bundesergänzungszuweisungen.

Die Eigenanstrengungen, zu denen sich Berlin mit seiner Konsolidierungsstrategie und den entsprechenden Maßnahmen verpflichtet, können – über kurzfristig greifende Einschnittsmaßnahmen hinaus – nur durch strukturelle Reformen der Landesverwaltung in Verbindung mit Straffungen erreicht werden. Deshalb ist es bereits heute Bestandteil der Berliner Strategie, alle laufenden und zukünftigen Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung mit dem Konsolidierungsprogramm eng zu verzahnen. Um diese Verzahnung zu erreichen, wurde in der speziellen Verantwortung eines ressortübergreifenden Staatssekretärsausschusses für

Verwaltungsmodernisierung seit Mitte 2002 eine sog. Neuordnungsagenda 2006 für Berlin erarbeitet. Konkrete Konsolidierungsbeiträge aus diesen Agendamaßnahmen sind bislang jedoch nicht oder nur in Teilen etatisiert. In den strukturellen Neuordnungsvorhaben wurde und wird der Anspruch verfolgt, über verschiedene Politikfelder hinweg konkrete Neuordnungs- und Reformprojekte zu realisieren, welche

- substanzielle Modernisierungseffekte bei der Reform der Landesverwaltung unter aufgabenkritischen, Kundennutzen- und Prozessoptimierungs-Kriterien versprechen und gleichzeitig
- kompatibel zur Konsolidierungsstrategie Berlins sind, d.h. möglichst auch zu Ausgabenabsenkungen führen (Einsparung durch Modernisierung) oder aber zumindest bei stabiler Ausgabensituation die Effektivität/Effizienz der Berliner Verwaltung spürbar verbessern (nutzenorientierte Optimierung, insb. standortorientierte Verbesserung).

Die Neuordnungsagenda umfasst über 60 konkrete Projekte sowie weitere politische Neuordnungsvorhaben. Die Aufstellung der Neuordnungsagenda hat in der Entwicklungslinie der Verwaltungsmodernisierung Berlins eine neue – der Haushaltsnotlagen-situation entsprechende – Phase eingeleitet. In den vergangenen rd. 10 Jahren Verwaltungsreform in Berlin lagen die Aktivitätenschwerpunkte v.a. auf instrumentellen sowie regelbezogenen Reformen (z. B. KLR-Einführung, Dezentralisierung von Entscheidungsverantwortlichkeiten, Implementierung sog. LuV's, Zielsysteme, Verabschiedung und Umsetzung des VGG). Dabei hat insbesondere auch die Bezirksreform mit den entsprechenden konstitutiven Veränderungen (z. B. Globalbudgetierung der Bezirke) eine maßgebliche Rolle gespielt.

Mit der Neuordnungsagenda wurde demgegenüber eine größere Zahl von Verwaltungsmodernisierungsprojekten begonnen, die in klar umrissenen Zeithorizonten konkrete Wirkeffekte (auf finanzwirtschaftlicher und Modernisierungsebene) erbringen und welche unmittelbar zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen führen sollen. Gegenwärtig ist aber noch nicht klar, welche strukturellen Entlastungs- und Modernisierungseffekte tatsächlich erreicht werden.

Die Analyse zeigt insgesamt, dass Berlin zwar in erheblichem Umfang immer noch Ausgabenüberhänge gegenüber allen Ländern aufzuweisen hat, dass Berlin sich jedoch auch unverkennbar in den letzten Jahren darum bemüht hat, die Ausgaben spürbar zu reduzieren. Sowohl



das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1992 als auch das Maßstäbengesetz fordern von Haushaltsnotlagenländern Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise. Allerdings wird offen gelassen in welchem Umfang solche Eigenanstrengungen zu erbringen und wie Eigenanstrengungen überhaupt zu messen sind. Die Frage, in welchem Umfang Eigenanstrengungen zu erbringen sind, dürfte kaum wissenschaftlich zu beantworten sein, da hiermit normative Aussagen verbunden sind. Entwickeln kann man allerdings Konzepte zur Messung von Eigenanstrengungen.

Ausgangspunkt nachfolgender Überlegungen ist die Feststellung, dass sich aus der isolierten Betrachtung der Entwicklung der Primärausgaben keine Aussagen über die Eigenanstrengungen des Landes Berlin bei der Haushaltskonsolidierung ableiten lassen. Selbst dann, wenn Berlin sein Primärausgaben um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt hat, muss das nicht unbedingt auf Eigenanstrengungen zurückzuführen sein, da zu prüfen wäre, in welchem Umfang sich im gleichen Zeitraum die Ausgaben der Vergleichsländer entwickelt haben. Eigenanstrengungen können somit nur im Vergleich zu einer Gruppe von Benchmarkländern bestimmt werden. Sind z. B. für einen Vergleichszeitraum die mit der Wachstumsrate der Vergleichsländer hochgerechneten Primärausgabenentwicklungen größer als die tatsächlichen Primärausgabenentwicklungen des Landes Berlin, so können diese als positive Eigenanstrengungen gewertet werden. Dabei sind natürlich die Berechnungsergebnisse auch entscheidend davon abhängig, welchen Benchmark man heranzieht.

Bei der entsprechenden analytischen Bestimmung der Eigenanstrengungen des Landes Berlin werden hier jeweils Pro-Kopf-Werte verwendet und abschließend werden die Pro-Kopf-Eigenanstrengungen mit der Einwohnerzahl des Landes Berlin im Jahr 2004 multipliziert, um zu einer Schätzung für das Gesamtvolumen der Eigenanstrengungen zu kommen.

Verwendet man als Benchmark den Durchschnitt der alten Länder, so ergibt sich danach ein Eigenanstrengungsvolumen des Landes Berlin im Zeitraum von 1997 bis 2004 in Höhe von 2,68 Mrd. Euro bei den Primärausgaben. Tatsächlich sind die Primärausgaben des Landes Berlin aber "nur" um ca. 1,48 Mrd. Euro gesunken. Ursache für diese Diskrepanz ist der Umstand, dass die Primärausgaben in den alten Ländern - je Einwohner gerechnet - um nahezu 8% gestiegen sind, während diese in Berlin um nahezu 6% gesunken sind.

Berechnet man alternativ die Eigenanstrengungen differenziert nach Ausgabenarten und zerlegt die Primärausgaben in investive Ausgaben und laufende Primärausgaben, so ergibt sich ein Eigenanstrengungsvolumen Berlins in vergleichbarer Größenordnung in Höhe von 2,76 Mrd. Euro, wobei ca. 575 Mio. Euro auf die investiven Ausgaben und ca. 2.190 Mio. auf die laufenden Primärausgaben entfallen. Hier wird die Vorgehensweise der Bestimmung der Eigenanstrengungen über ein Benchmarking besonders deutlich: Tatsächlich hat das Land Berlin im Zeitraum von 1997 bis 2004 seine Investitionsausgaben um ca. 970 Mio. Euro reduziert, und damit um einen größeren Betrag als das bestimmte "investive" Eigenanstrengungsvolumen. Ursache für die Diskrepanz ist, dass zwar Berlin seine investiven Ausgaben um ca. 33% reduziert hat, aber auch in den alten Ländern wurden die Investitionen um ca. 13% gekürzt. Anders verhält es sich bei den laufenden Primärausgaben. Berlin hat diese Ausgaben absolut um ca. 1.480 Mio. Euro reduziert, während das Eigenanstrengungsvolumen im laufenden Bereich mit ca. 2.190 Mio. Euro wesentlich höher ist. Dies ergibt sich deshalb, da der Senkung der laufenden Primärausgaben in Höhe von ca. 1,1% in Berlin ein Ausgabenanstieg in den alten Ländern von ca. 11,9% gegenübersteht.

Mit dem Konzept der Quantifizierung von Eigenanstrengungen über ein Benchmarking der Ausgabenwachstumsraten wird der Dynamik von Budgetprozessen und Konsolidierungsprozessen Rechnung getragen. So muss die Konsolidierung eines öffentlichen Haushaltes nicht unbedingt durch eine absolute Rückführung der Ausgaben erfolgen, sondern kann auch darin bestehen, dass das Wachstum der Ausgaben begrenzt wird, wobei ein Konsolidierungseffekt natürlich nur dann erzielt wird, wenn das Ausgabenwachstum (signifikant) unterhalb der Grenze des Einnahmenwachstums gehalten wird<sup>60</sup>.

Nachfolgend werden die so berechneten Eigenanstrengungen in Berlin getrennt nach investiven Ausgaben und laufenden Primärausgaben dargestellt. Die Eigenanstrengungen lagen bei den investiven Ausgaben und den laufenden Primärausgaben bis 2001 nahezu gleichauf und erreichten in 2001 einen Wert von jeweils ca. 1 Mrd. Euro, und damit ein Gesamteinsparvolumen von ca. 2 Mrd. Euro. Nach 2002 gingen die rechnerischen Eigenanstrengungen im investiven Bereich in Berlin stark zurück, was jedoch primär seine Ursache in der kräftigen Rückführung der investiven Ausgaben in den alten Ländern hat. Im Bereich der laufenden

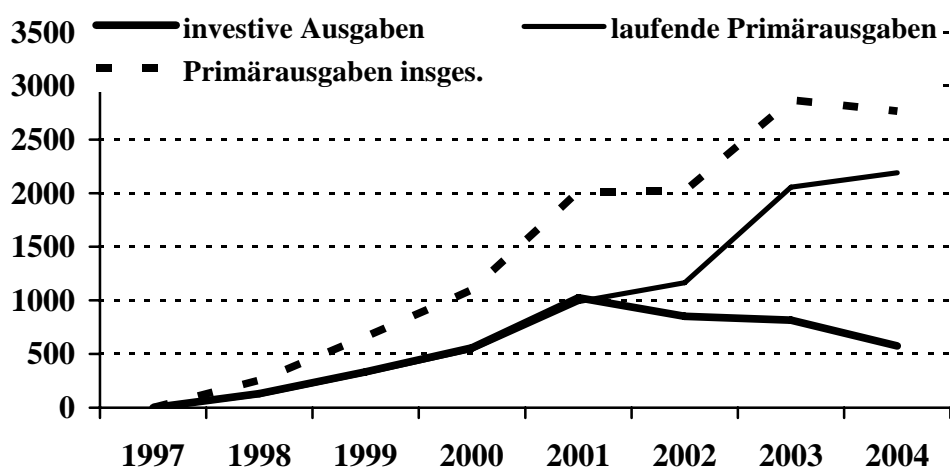
---

<sup>60</sup> Ferner werden Effekte, die ausgabenseitig alle Länder betreffen aus der Betrachtung ausgeklammert, da sich Haushaltsnotlagenländer kaum Einsparungen als "Eigenbeitrag" anrechnen lassen dürfen, die in ähnlicher Form auch in anderen Ländern anfallen.

Rechnung stieg das Volumen der aus eigenen Anstrengungen erbrachten Ersparnisse in Berlin aber in den Folgejahren weiter stetig an, und erreichten bis zum Jahr 2004 ein Volumen von ca. 2,2 Mrd. Euro. Einschließlich der Ersparnisse bei den investiven Ausgaben beliefen sich die so berechneten Eigenanstrengungen bis Ende 2004 auf ca. 2,75 Mrd. Euro im Vergleich zu 1997.

Allerdings wurde im gleichen Zeitraum mehr als 20% des Eigenanstrengungsvolumens durch den Anstieg der Zinsausgaben um mehr als 580 Mio. Euro von 1997 bis 2004 wieder aufgezehrt. Immerhin entsprechen die so bestimmten Eigenanstrengungen einem Volumen von ca. 14% der Primärausgaben des Jahres 1997.

Eigenanstrengungen des Landes Berlin bei investiven Ausgaben und laufenden Primärausgaben in Relation zu den alten Ländern im Vergleich zum Ausgangsjahr 1997 in Mio. Euro<sup>61</sup>

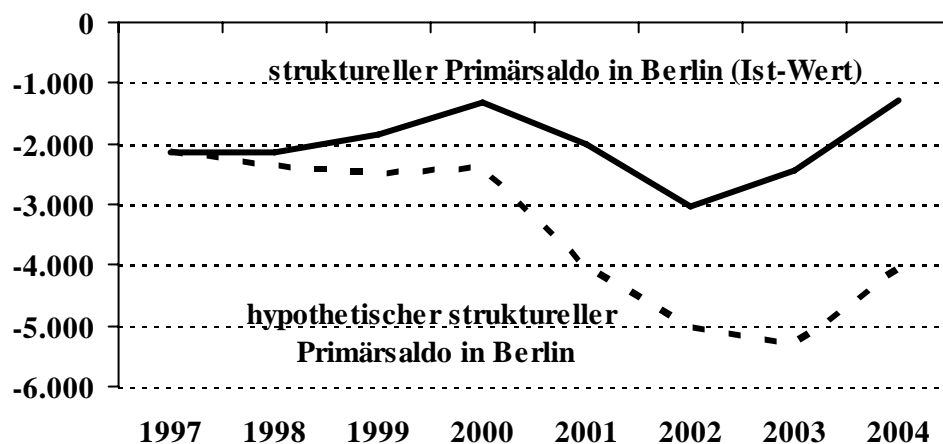


In analoger Art und Weise kann auch bestimmt werden, in welchem Umfang Berlin durch Eigenanstrengungen seinen strukturellen Primärsaldo reduziert hat. Der strukturelle Primärsaldo unterscheidet sich vom Primärsaldo einfach dadurch, dass einnahmenseitig die Vermögensveräußerungen außer Betracht bleiben<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Seitz 2005; Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik.

<sup>62</sup> Zur Analyse wird der tatsächliche strukturelle Primärsaldo in Berlin von 1997 bis 2004 sowie der sich hypothetisch ergebende strukturelle Primärsaldo in Berlin unter der Annahme, dass die investiven Ausgaben sowie die laufenden Primärausgaben mit der gleichen Rate gewachsen wären als in den alten Ländern, betrachtet.

Tatsächlicher/hypothetischer struktureller Primärsaldo in Berlin in Mio. Euro, 1997 bis 2004<sup>63</sup>



In diesem Zusammenhang sind in einer Benchmarkingbetrachtung die Wachstumsraten der gesamten Primärausgaben, sowie der investiven Ausgaben und der konsumtiven Primärausgaben von besonderer Bedeutung. Die ostdeutschen Länder haben im Durchschnitt ihre Primärausgaben um ca. 2% reduziert, während die Westflächenländer einen Anstieg von über 8% verzeichneten.

	Primärausgaben insgesamt	Laufende Primärausgaben	Investive Ausgaben
<i>Alle Länder</i>	5,2	10,6	-18,4
<i>Alle Länder</i>	8,0	11,9	-12,6
<i>Flächenl. West</i>	8,1	12,4	-13,9
<i>Niedersachsen</i>	8,1	13,2	-21,9
<i>Bayern</i>	5,3	13,0	-22,0
<i>Baden-Württemberg</i>	8,8	12,3	-8,5
<i>Hessen</i>	10,2	12,5	-3,0
<i>Saarland</i>	10,2	10,5	8,1
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	9,4	12,3	-10,8
<i>Rheinland-Pfalz</i>	6,9	11,2	-13,5
<i>Schleswig-Holstein</i>	6,0	9,5	-13,8
<i>Hamburg</i>	4,5	5,5	-1,7
<i>Bremen</i>	10,3 (MAX)	2,4	54,3 (MAX)
<i>Berlin</i>	-5,9 (MIN)	-1,3 (MIN)	-33,5
<i>Brandenburg</i>	-2,3	5,4	-24,0
<i>Mecklenburg-Vorp.</i>	-2,7	11,3	-34,7 (MIN)
<i>Sachsen</i>	1,8	11,1	-17,0
<i>Sachsen-Anhalt</i>	0,1	15,0 (MAX)	-34,1
<i>Thüringen</i>	-3,2	6,7	-27,8
<i>Flächenl. Ost</i>	-2,0	9,5	-30,3

Landes und Gemeindeebene; MAX bzw. MIN bezeichnet den maximalen bzw. minimalen Wert in der jeweiligen Spalte

Quelle: Seitz 2005, Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum von 1997 bis 2004, berechnet aus Angaben der Kassenstatistik

<sup>63</sup> Seitz 2005; Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik

Berlin hat die mit Abstand geringste Wachstumsrate der Primärausgaben zu verzeichnen und die Wachstumsrate der laufenden Primärausgaben ist nur in Berlin negativ, während alle anderen Bundesländer eine positive Wachstumsrate haben<sup>64</sup>. Somit zeigt auch der Wachstumsratenvergleich bei den Primärausgaben, dass Berlin im Ländervergleich deutliche Anstrengungen unternommen hat die Ausgaben zurückzuführen.

Alternativ zum Vergleich mit den alten Ländern wird der Durchschnitt der Ostflächenländer herangezogen, um die Eigenanstrengungen des Landes Berlin zu bestimmen. Hierbei ergibt sich bei den investiven Ausgaben ein Einsparvolumen von ca. 210 Mio. Euro und von ca. 1,55 Mrd. bei den laufenden Primärausgaben, so dass in der Gesamtsumme ein Betrag von ca. 1,76 Mrd. Euro bei den gesamten Primärausgaben erreicht wird. Dieser Betrag ist um ca. 1 Mrd. Euro geringer als der Wert, der bei Verwendung der alten Länder als Benchmark erzielt wird. Er entspricht aber immer noch ca. 9% des Primärausgabenvolumens des Jahres 1997.

Ob die Eigenanstrengungen des Landes Berlin jedoch insgesamt als "ausreichend" bzw. "angemessen" zu bezeichnen sind, ist kaum zu bewerten. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wären noch größere Einsparpotenziale zu realisieren gewesen, was man schon daran erkennen kann, dass sich Berlin trotz seiner prekären Lage immer noch großzügige Ausgabenbereiche leistet, wobei die Zuweisungen und Aufgabenübernahmen des Bundes zur Finanzierung der "Hauptstadtkultur" hierzu einen Deckungsbeitrag leisten. Im Ländervergleich muss man aber die absoluten und mehr noch die relativen Einsparungen Berlins gerade in den letzten Jahren würdigen.

### ***1.2.5. Zusammenfassende Würdigung***

Die bisherigen Analysebefunde zusammenfassend und Bezug nehmend auf eine im Rahmen dieser Untersuchung von Seitz erstellte Studie zur Dimensionierung von Sanierungshilfen<sup>65</sup> für Berlin nach Nachhaltigkeitskriterien stellen wir insgesamt fest:

---

<sup>64</sup> Allerdings ist der Rückgang der Primärausgaben in den Ostflächenländern lediglich auf die Rückführung der Investitionen zurückzuführen, während das Wachstum der laufenden Primärausgaben nur geringfügig unter dem Vergleichswert der Westflächenländer lag.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Kapitel D.1.

- Das Land Berlin kann aus eigener Kraft eine nachhaltige Stabilisierung seiner Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 nicht erreichen, ohne die Primärausgaben je Einwohner unter ein für Stadtstaaten gerade noch zulässige Ausgabenuntergrenze zu reduzieren.
- Berlin hat bereits seit dem Jahr 1997 in Relation zu den alten Ländern Eigenanstrengungen erbracht, die ein Primärausgabenvolumen von ca. 2,8 Mrd. Euro ausmachen, wovon allein ca. 2,2 Mrd. Euro auf die laufenden Primärausgaben entfallen. Die Eigenanstrengungen des Landes Berlin belaufen sich somit auf immerhin ca. 15% der Primärausgaben des Landes Berlin im Jahr 2004. Allerdings wurden nahezu ca. 600 Mio. Euro der Eigenanstrengungen bei den Primärausgaben durch den Anstieg der Zinsaufwendungen zunichte gemacht.
- Kein anderes ost- oder westdeutsches Bundesland hat im Zeitraum von 1997 bis 2004 seine laufenden Primärausgaben reduziert; lediglich das Land Berlin kommt auf eine Rückführung in Höhe von ca. 1,3%.
- Das Land Berlin muss auch weiterhin in erheblichem Umfang Eigenanstrengungen zur Überwindung seiner extremen Haushaltsnotlage erbringen. Allerdings dürfte Berlin kaum in der Lage sein, seine Pro-Kopf-Primärausgabenrelation unter einen „Mindestausstattungswert“ abzusenken, der erforderlich ist, um seine gesetzlich vorgegebenen Aufgaben und Leistungen abzudecken<sup>66</sup>.
- Entsprechende „Untergrenzen“ ausgabenbezogener Einsparungen ergeben sich auch, wenn man die "Großstadteigenschaft" Berlins berücksichtigt, und Berlin zumindest das Ausgabenvolumen von Großstädten "zugesteht". Zudem müsste man wohl auch Mehrbedarfe berücksichtigen, die sich aus der Wahrnehmung spezieller Landesaufgaben in Agglomerationsräumen oder auch der Hauptstadtfunktionen, wie z.B. im Bereich der Inneren Sicherheit oder der Hochschulen, ergeben.
- Gegenwärtig hat das Land Berlin eine Schuldenquote von nahezu 70%, die Länder und Kommunen in Gesamtdeutschland in Höhe von ca. 25% und die alten Länder in Höhe von

ca. 21%. Berlin müsste im Interesse der Schuldenbegrenzung und der Begrenzung der Zinslasten seine Schuldenquote erheblich in Richtung der Vergleichsländer reduzieren.

- Geht man davon aus, dass das BIP in den Jahren bis 2020 um jahresdurchschnittlich 2,5% ansteigt, so würde selbst das Ziel einer konstanten Schuldenquote von ca. 70% im Jahr 2020 eine Absenkung der Primärausgaben in Berlin von jahresdurchschnittlich ca. 0,3% und bei einer Schuldenquote von 50% in 2020 von sogar 1% erforderlich machen. Verbunden wäre dies mit einer Absenkung der Primärausgabenrelation im Vergleich zu den alten Ländern in Richtung der 100%-Marke. Dies ist objektiv kein realistisches PolitikszENARIO. Eine höhere Wachstumsannahme von z.B. 3,5% löst dieses Problem grundsätzlich nicht, da immer noch Ausgabenrelation von 110% deutlich unterschritten werden!
- Um eine Schuldenquote von ca. 50% im Jahr 2020 zu erreichen und Berlin ein Primärausgabenniveau von 125% der alten Länder zu ermöglichen, wären Teilentschuldungen im Jahr 2008 in Höhe von nahezu 25 Mrd. Euro (Barwert) erforderlich, wenn ein BIP-Wachstum von 2,5% unterstellt wird und die alten Länder ihre Schuldenquote nicht signifikant verändern. Bei diesem Szenarium muss Berlin Eigenanstrengungen beim Abbau der Primärausgaben erbringen, die sich im Jahr 2008 auf jährlich ca. 1,8 Mrd. Euro belaufen und bis zum Jahr 2020 auf jährlich ca. 2,5 Mrd. Euro erhöhen. Bei einem Wirtschaftswachstum von 3,5% reduziert sich der Betrag der Teilentschuldung auf ca. 22 Mrd. Euro (Barwert).

Im Berlin-bezogenen Kapitel D. werden wir auf die finanzwissenschaftliche Analyse und Befunde von Seitz weiter eingehen und daraus einen konkreten Vorschlag zur Dimensionierung von Sanierungshilfebedarfen entwickeln.

Dieser Berlin-spezifischen Anwendung vorausgestellt wenden wir uns nun aber der rechtlichen Ausgestaltungssproblematik in Finanzkrisen bzw. Haushaltsnotlagen dieser Größenordnung zu ((Kap. B. 2. ff.) und erarbeiten darauf hin generelle Lösungsansätze (Kap. C.)

---

<sup>66</sup> Auf diese Determinante der Konsolidierungsziel-Auslegung werden wir ausführlich in Kapitel D. bei der Dimensionierung und Ausgestaltung von Sanierungshilfen eingehen.

## **2. *Rechtliche Ausgangslage und Problematik***

Die Behebung der Berliner Haushaltsnotlage muss innerhalb der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen, die sich zum Teil aus dem Grundgesetz und dem Gemeinschaftsrecht, vor allem aber aus dem Landesverfassungsrecht ergeben.

### **2.1. *Derzeitiges System zur Lösung von Haushaltsnotlagen***

Derzeit gibt es in der deutschen Rechtsordnung kein ausdifferenziertes Regelungswerk zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen. Weder ist ein solches System ausdrücklich im Grundgesetz verankert oder auch nur angelegt, noch ist es Gegenstand einfach-gesetzlicher Bestimmungen.

Das derzeitige System zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen, wenn man es denn überhaupt als solches bezeichnen will, basiert im Wesentlichen auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Normative Anknüpfungspunkte dieser Entscheidungen sind zum einen Art. 104a GG, nach denen der Bund Finanzhilfen des Bundes zugunsten der Länder und Gemeinden zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts leisten kann, und zum anderen Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG, der zur Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen ermächtigt. Aus diesen Vorschriften hat das Bundesverfassungsgericht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes und der übrigen Glieder des Bundesstaates zur Hilfeleistung bei einer extremen Haushaltsnotlage angenommen, weil in diesem Falle „das bundesstaatliche Prinzip als solches berührt ist.“<sup>67</sup> An dieser Rechtsprechung hat das Gericht auch in seiner jüngsten Entscheidung zur Finanzverfassung vom 11. November 1999 festgehalten.<sup>68</sup>

Grundlage dieser Verpflichtung ist der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens, der auch als Bundestreue bezeichnet wird und als ungeschriebener Rechtsgrundsatz dem Bundesstaatsprinzip immanent ist. Ihm legt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung fundamentale Bedeutung für die bundesstaatliche Ordnung bei. Aus dem Grundsatz der Bundestreue sind dementsprechend für viele Bereiche des Verhältnisses von Bund und Län-

---

<sup>67</sup> BVerfGE 86, 148, 263 ff.



dern zueinander Rechte und Pflichten abgeleitet worden. Im Kern sind es vor allem Kompetenzausübungsschranken und Missbrauchsverbote sowie Kooperations- und Koordinationspflichten, kurz Loyalitätsgebote, die verfassungsrechtlich das Prinzip von Treu und Glauben umsetzen. Namentlich dürfen weder Bund noch Länder ohne Rücksicht auf die Interessen des Gesamtstaates handeln.<sup>69</sup>

Hervorzuheben ist, dass es sich bei der Bundestreue nicht nur um Treuepflichten der Länder gegenüber dem Bund, sondern auch um solche des Bundes gegenüber den Ländern und der Länder untereinander.<sup>70</sup> Damit werden Bund und Länder als Teile eines Bundesstaates unter einer gemeinsamen Verfassungsrechtsordnung aneinander gebunden.<sup>71</sup> Schon aus diesem multipolaren Charakter der Bundestreue folgt mit Blick auf Haushaltsnotlagen eines einzelnen Landes, dass sie grundsätzlich nicht allein durch bipolare Vereinbarungen bewältigt werden dürfen.

Das wesentliche Element des Grundsatzes des Bundestreue, das „Einstehen füreinander“, wirkt sich vor allem auch auf die Finanzierung von Bund und Ländern aus.

Für die Bewältigung von Haushaltsnotlagen in einzelnen Bundesländern bedeutet dies in den Worten des Bundesverfassungsgerichts Folgendes:

„Die finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes sollen insgesamt eine Finanzordnung sicherstellen, die Bund und Länder am Finanzaufkommen sachgerecht beteiligt und finanziell in die Lage versetzt, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 55, 274 [300]; 72, 330 [388]). Ihr Sinn und Zweck ist nicht allein, eine geordnete öffentliche Finanzwirtschaft der verschiedenen staatlichen Aufgabenträger zu ermöglichen, sondern ebenso, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbständigkeit von Bund und Ländern real werden, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten (vgl. auch BVerfGE 72, 330 [383]) und die gemeinsame Verpflichtung auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

---

<sup>68</sup> BVerfGE 101, 158, 222 ff.

<sup>69</sup> So die treffende Zusammenfassung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium, Haushaltskrisen, S. 29.

<sup>70</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 117, 131.

<sup>71</sup> Vgl. bspw. BVerfGE 8, 122, 140.

(Art. 109 Abs. 2 GG) erfüllt werden kann. Sie sind darin zugleich Ausdruck der im Bundesstaat bestehenden Solidargemeinschaft von Bund und Ländern und des bündischen Prinzips des Einstehens füreinander, das zur bundesstaatlichen Ordnung gehört (Art. 20 Abs. 1 GG). Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft – sei es der Bund, sei es ein Land – in einer extremen Haushaltsnotlage, die seine Fähigkeit zur Erfüllung der ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben in Frage stellt und aus der es sich mit eigener Kraft nicht befreien kann, so erfährt dieses bundesstaatliche Prinzip seine – hier mit der durch Art. 109 Abs. 2 GG gebotenen Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verknüpfte – Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten, damit es wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird. Diese verfassungsrechtliche Pflicht trifft nicht nur den Bund allein, sondern – dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend – Bund und Länder.“<sup>72</sup>

Auch diese Rechtsprechung stellt aber kein Regelungssystem zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen eines Landes bereit, sondern statuiert nur die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes und der jeweils anderen Ländern, dem notleidenden Land beizustehen. Die konkreten Hilfen müssen nach wie vor zunächst im politischen Prozess ausgehandelt und sodann durch eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes festgesetzt werden. Erforderlich ist also stets auch ein formelles Gesetzgebungs- bzw. Gesetzesänderungsverfahren, das den allgemeinen Anforderungen des Art. 77 GG unterliegt. Hinzuweisen ist vor allem darauf, dass das Finanzausgleichsgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Um den im Wesentlichen politischen Prozess der Entscheidung über das Ausgleichssystem prognostizierbar zu machen, hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen.

---

<sup>72</sup> BVerfGE 86, 148, 264.

Der Gesetzgeber hat daraufhin das sog. Maßstäbengesetz erlassen, dass am 10.9.2001 in Kraft getreten ist und zunächst bis zum 31.12.2019 gilt. Es enthält in § 12 allgemeine Grundsätze für Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und befasst sich in § 12 Abs. 4 explizit auch mit der Bewältigung einer extremen Haushaltsnotlage.

Die Vorschrift lautet:

„§ 12 MaßstäbeG (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen)  
(1-3)

(4) Soweit Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als ein Instrument zur Sanierung des Haushaltes eines Landes aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage in Betracht kommen, setzt ihre Gewährung angesichts der nur in Ausnahmefällen gegebenen Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft zusätzlich voraus, dass das betreffende Land ausreichende Eigenanstrengungen unternommen hat, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Es dürfen keine ausgabenseitigen Sonderbedarfe als Ursache für eine Haushaltsnotsituation geltend gemacht werden, die bereits im Wege anderer Hilfen abgegolten worden sind. Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen.

(5-6).“

Auch diese Bestimmung gewährt als solche aber noch keinen Rechtsanspruch auf Sanierungshilfe, sondern markiert lediglich (in Ansätzen) deren Voraussetzungen und Grenzen. Anspruchsgrundlage für Finanzierungshilfen (als ein Instrument zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen unter anderen) kann nach wie vor nur die Verfassung selbst sein, die insofern einer „konsentierten Konkretisierung“ bedarf.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> So der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, Haushaltskrisen, S. 31.

## 2.2. *Landesrechtliche Ausgangslage in Berlin*

Unabhängig von diesen bundesrechtlichen Vorgaben ist auch die landesrechtliche Ausgangslage in Berlin zu beachten. Sie wird entscheidend durch die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassung geprägt, die ihrerseits durch die Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 31.10.2003 über die Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2002/2003 interpretiert und konkretisiert worden sind.<sup>74</sup>

### 2.2.1. *Grundsatz der Kreditbegrenzung*

Im Grundsatz ist das Maß der in einem Haushaltsjahr zulässigen Verschuldung nach Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 VvB auf die Höhe der im gleichen Zeitraum vorgesehenen Investitionen beschränkt. Es besteht somit ein Junktim zwischen zukunftsbelastenden Staatseinnahmen und zukunftsbeginstigenden Staatsausgaben.<sup>75</sup> Dieser „in der demokratischen Ordnung des Staates hochrangige Verfassungsgrundsatz“<sup>76</sup> zielt in erster Linie darauf, dem Abgeordnetenhaus für die Zukunft einen finanziellen und d.h. vor allem auch einen politischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu sichern<sup>77</sup>. Darüber hinaus gewährleistet er, dass der Senat und die ihn tragende Mehrheit im Abgeordnetenhaus die politische Verantwortung für die finanziellen Kosten ihrer Politik selbst übernehmen und nicht durch unbegrenzte Kreditverschuldung in die Zukunft und d.h. unter Umständen auf anders zusammengesetzte Parlamente und Regierungen verlagern<sup>78</sup>. Die grundsätzliche Begrenzung der Staatsverschuldung ist somit ein überaus wichtiges Instrument zur Sicherung der eine demokratische Staatsform kennzeichnenden Herrschaft auf Zeit. Sie dient damit letztlich dem Schutz künftiger Generationen. An dieser grundlegenden Bedeutung müssen sich Ausnahmen von der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze messen lassen.

<sup>74</sup> VerfGH 125/02, DVBl. 2004, S. 308 ff.

<sup>75</sup> So für Art. 115 Abs. 1 GG *Kirchhof*, Die Staatsverschuldung im demokratischen Rechtsstaat, in: *Papier* (Hrsg.), Grenzen der öffentlichen Verschuldung, 1983, S. 1 (26). Vgl. auch *Henseler*, AöR 108 (1983), 489 (511) m.w.N.

<sup>76</sup> BVerfGE 99, 57 (67).

<sup>77</sup> Umfassend hierzu *Höfling*, Staatsschuldenrecht, 1993, S. 266 ff.; *Bröcker*, Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, 1997, S. 49 ff.; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 442 ff.; jeweils m.w.N.

<sup>78</sup> Vgl. hierzu deutlich *Isensee*, in: FS Friauf, 1996, S. 706 ff.; *Wendt/Elicker*, DVBl. 2001, 497 (498).

### 2.2.2. *Verfassungsrechtliche Ausnahme*

Die Verfassung von Berlin lässt in Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB (wie das Grundgesetz in Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2) nur eine einzige Ausnahme von diesem Junktim zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben zu, nämlich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.<sup>79</sup> Die Lage des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beurteilt sich dabei gemäß § 1 S. 2 StWG an den Parametern des sog. „magischen Vierecks“, also der Stabilität des Preisniveaus, des hohen Beschäftigungsstandards, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und des angemessenen Wirtschaftswachstums.<sup>80</sup> Hervorzuheben ist bereits an dieser Stelle, dass eine extreme Haushaltsnotlage kein Kriterium des „magischen Vierecks“ ist und für sich genommen deshalb nicht die Inanspruchnahme der verfassungsrechtlichen Ausnahme rechtfertigt.

#### 2.2.2.1. *Sinn der Ausnahme*

Dass die Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts von der Berliner Landesverfassung für wichtiger gehalten wird als die Sicherung der finanziellen und politischen Handlungsfähigkeit bzw. die Gewährleistung der Verantwortungszuweisung, erklärt sich normativ aus Art. 109 Abs. 2 GG und wirtschaftswissenschaftlich aus der wirtschaftspolitischen Funktion, die den Haushalten von Bund und Ländern seit der Finanzreform von 1967 zugewiesen ist.<sup>81</sup> Basierend auf der maßgeblich von *J.M. Keynes* geprägten Vorstellung, dass eine „an der Nachfrage ansetzende Beeinflussung der [...] Konjunktur durch die staatliche Haushaltspolitik möglich und geboten“ ist,<sup>82</sup> verpflichtet Art. 109 Abs. 2 GG den Bund wie die Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen. Sie sind dabei aufgefordert, den konjunkturellen Schwankungen durch eine antizyklische Haushaltspolitik entgegenzuwirken, und dürfen auf die mit einem Konjunktur einbruch verbundenen Mindereinnahmen deshalb nicht ohne weiteres mit einer Ausgabenreduktion bzw. mit einer Steuererhöhung reagieren, denn eine solche Reaktion würde den Nachfrageausfall verstärken und die rezessiven Tendenzen somit verschärfen. Vielmehr dürfen und

<sup>79</sup> Vgl. bspw. Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (339); sowie bspw. *Bleckmann*, JuS 1991, 536 (540); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 3, 2000, Art. 109, Rn. 21 f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 109, Rn. 13; *Häde*, JZ 1997, 269 (273).

<sup>81</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (332).

sollen sie in Höhe der durch den Konjunktureinbruch anfallenden Mindereinnahmen Kredite aufnehmen. Um dabei nicht in Konflikt mit der grundsätzlichen Kreditbegrenzungsregel zu geraten, sieht Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB eine Ausnahme vor. Sie ermöglicht dem Land Berlin, im Falle einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Kredite zu bewilligen, deren Umfang sich in einer solchen Störungslage nicht mehr an der Höhe der veranschlagten Investitionen, sondern ausschließlich an dem Ziel bemisst, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

#### ***2.2.2.2. Vom VerfGH konkretisierte Voraussetzungen der Ausnahme***

Mit diesem Ziel sind die Voraussetzungen, unter denen vom Grundsatz der Kreditbegrenzung abgewichen werden darf, nur unzureichend beschrieben. Unklar bleibt, wann eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, wer eine solche Störung feststellen darf bzw. muss und welche Anforderungen an den von den Verfassungsvorschriften verlangten finalen Bezug der übermäßigen Verschuldung „zur Abwehr“ einer solchen Störung zu stellen sind. Diese offenen Fragen sind erst durch die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1989<sup>82</sup> zum Bundeshaushaltsgesetz von 1981 beantwortet worden, die vom Berliner VerfGH in seinem Urteil vom 31.10.2003 eins zu eins auf die Vorschriften der Verfassung von Berlin übertragen wurde.

Danach rechtfertigt nicht jede Labilität des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Annahme einer Störungslage. Vielmehr darf die Ausnahmegesetzvorschrift nur in Anspruch genommen werden, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht „ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht“.<sup>84</sup> Dabei steht dem Haushaltsgesetzgeber zwar ein weiter Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu. Doch diesem Spielraum entspricht eine formelle Darlegungslast für „die Diagnose, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, die Absicht, durch die erhöhte Kreditaufnahme diese Störung abzuwehren, und die begründete Prognose, dass und wie durch die erhöhte Kredit-

---

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 79, 311 (335).

<sup>83</sup> BVerfG 79, 311.

<sup>84</sup> BVerfG 79, 311 (339), VerfGH Bln, DVBl. 2004, 308 (311 f.).

aufnahme gerade dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet erscheint.“<sup>85</sup>

Die Bedeutung dieser Darlegungslast ist nicht zu unterschätzen. Sie allein sichert den Ausnahmecharakter der Bestimmung, indem sie sowohl dem Haushaltsgesetzgeber selbst als auch der Öffentlichkeit das Überschreiten der grundsätzlichen Verschuldungsgrenze vor Augen führt. Darüber hinaus konkretisiert sie den Maßstab für die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Haushaltsgesetzes. Denn bei allem Respekt vor dem Budgetrecht des Parlaments im Allgemeinen und seinem Spielraum hinsichtlich der Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Besonderen obliegt den Verfassungsgerichten im Streitfall doch die Prüfung, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers frei von Willkür sowie nachvollziehbar und vertretbar ist<sup>86</sup>. Im Falle des Doppelhaushalts 2002/2003 war dies nicht der Fall. Der VerfGH hat das Haushaltsgesetz deshalb für verfassungswidrig und für nichtig ex nunc erklärt.

#### ***2.2.2.2.1. Störungslage im Land***

In dieser Entscheidung hat der Berliner VerfGH ausdrücklich hervorgehoben, dass die Ausnahmevorschrift des Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB nicht nur im Falle einer auf das Bundesgebiet bezogenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, sondern auch bei einer allein auf Berlin bezogenen Störungslage in Anspruch genommen werden kann. Dass das Teilziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts nur auf den Gesamtstaat bezogen sein kann, stehe dieser Möglichkeit nicht entgegen. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht auf Landesebene bemesse sich eben primär nach den anderen drei Parametern des „magischen Vierecks“, insbesondere nach der für das Land ermittelten Arbeitslosenquote und dem im Land beobachteten Wirtschaftswachstum<sup>87</sup>. Damit betont der Berliner VerfGH – wie zuvor auch schon der Niedersächsische StGH<sup>88</sup> – die von Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Haushaltsautonomie der Bundesländer, die auch in materieller Hinsicht eigenständige Entscheidungsspielräume umfasst. Er unterstreicht damit, dass die Länder nach der grundgesetzlichen Ordnung eben nicht nur Vasallen des Bundes, sondern eigenstaatliche Gebietskörperschaften mit

<sup>85</sup> BVerfG 79, 311 (345); VerfGH Bln, DVBl. 2004, 308 (311; vgl. auch NdsStGH, NdsVBl. 1997, 227 ff.

<sup>86</sup> So für Art. 115 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GG BVerfGE 79, 311 (342 f.).

<sup>87</sup> VerfGH Bln, DVBl. 2004, 308 (308).

einer eigenständigen politischen Willensbildung und selbständigen Handlungsbefugnissen sind.

In der Literatur ist dieses Verständnis zwar auf erhebliche Kritik gestoßen.<sup>89</sup> Bei einer Betrachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Behebung der Berliner Haushaltsnotlage ist aber die maßgebliche Rechtsprechung des Berliner VerfGH zu Grunde zu legen. Die Frage, ob und inwieweit zur Behebung der Berliner Haushaltsnotlage eine übermäßige Verschuldung auf Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB gestützt werden könnte, bestimmt sich entsprechend dieser Rechtsprechung deshalb allein nach der Frage, ob im Bundesland Berlin das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet oder sogar schon gestört ist.

Zu betonen ist an dieser Stelle gleichwohl, dass die landesverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Punkt von den grundgesetzlichen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben überlagert werden. Die Befugnis eines Landes, mit übermäßigen Kreditermächtigungen auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Lande zu reagieren, endet deshalb jedenfalls dort, wo eine solche Finanzpolitik dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht auf Bundesebene zum Nachteil gereicht<sup>90</sup> oder es dem Bund erschwert oder gar unmöglich macht, die durch die sog. Maastricht-Kriterien gezogenen gemeinschaftsrechtlichen Verschuldungsgrenzen einzuhalten.<sup>91</sup>

#### **2.2.2.2.2. Rechtsfolge eines verfassungswidrigen Haushaltsgesetzes**

In Bezug auf die Rechtsfolgen eines verfassungswidrigen Haushaltsgesetzes hat der Berliner VerfGH in zweifacher Hinsicht neue Maßstäbe gesetzt. Er hat zum einen die Verfassungswidrigkeit nicht (wie zuvor das BVerfG und der niedersächsische StGH) auf die kreditermächtigende Norm beschränkt, sondern sie auf alle Vorschriften des Haushaltsgesetzes erstreckt, die Einnahmen und Ausgaben in einer bestimmten Höhe festlegen.<sup>92</sup> Dies ist konsequent, denn mit der übermäßigen und verfassungswidrigen Kreditermächtigung wird zugleich auch der

---

<sup>88</sup> NdsStGH, NdsVBl. 1997, 227 (229).

<sup>89</sup> Vgl. Rossi, DVBl. 2005, 269 (271 f.); Joachimsen, DÖV 2004, 511 (513); Kerber, DÖV 2004, 691 (694); schon vor der Entscheidung Kloepfer/Rossi, VerwArch 94 (2003), 312 (329 f.).

<sup>90</sup> Vgl. Schwarz, DÖV 1998, 721 (724); ähnlich Gehlen, DÖV 1991, 237 (240); Karstendiek, LKV 1992, 405 (405).

<sup>91</sup> Vgl. Kloepfer/Rossi, VerwArch 94 (2003), 312 (334 f.).

<sup>92</sup> Ähnlich nun auch VerfGH NW, DÖV 2004, 121 (124).



Haushaltsgrundsatz der Ausgeglichenheit verletzt. Weil vom VerfGH aber nicht geklärt werden kann (und auch nicht festgestellt werden darf), welche Ausgaben im Haushaltsplan aus (übermäßigen) Kreditmitteln und welche aus sonstigen Einnahmen finanziert werden, erfasst die Verfassungswidrigkeit zwangsläufig alle Einnahmen- und Ausgabenansätze mit der Folge, dass der Gesetzgeber die Ausgabenansätze nach seinen politischen Prioritäten den veränderten Einnahmen anpassen muss oder dies jedenfalls darf.

Zum anderen hat der VerfGH von seiner in § 45 S. 1 VerfGHG normierten Befugnis Gebrauch gemacht und die verfassungswidrigen Vorschriften des Haushaltsgesetzes für nichtig erklärt. Das bedeutet, dass die Regierung für die laufenden Geschäfte nicht auf das Haushaltsgesetz zurückgreifen kann und darf. Mit der Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes entsteht vielmehr ein etatloser Zustand, der die Regierung auf die Vorgaben der vorläufigen Haushaltsführung beschränkt, so sie nicht zusammen mit der sie tragenden Parlamentsmehrheit in der Lage ist, ein neues, verfassungskonformes Haushaltsgesetz zu erlassen. Weil die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung den politischen Gestaltungsspielraum der Regierung wie des Parlaments erheblich beschränken, wirkt die drohende Nichtigkeit eines Haushaltsgesetzes als erheblicher (negativer) Anreiz, verfassungswidrige Haushaltsgesetze zu vermeiden. Allerdings entsteht dieser negative Anreiz für den Haushaltsgesetzgeber nur, wenn der positive Anreiz für die Oppositionsfractionen groß genug ist, ein Haushaltsgesetz überhaupt vom Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen. Da andere Kontrollinitianten wegen des bloß formellen Charakters von Haushaltsgesetzes nicht in Betracht kommen und der Verfassungsgerichtshof auch nicht über ein Selbstbefassungsrecht verfügt, erweist sich die Nichtigkeit eines Haushaltsgesetzes nur dann als scharfes Schwert, wenn es von den Oppositionsfractionen tatsächlich geführt wird.<sup>93</sup>

### **2.2.3. Überverfassungsrechtliche Ausnahme**

Vor diesem Hintergrund liegt die besondere Bedeutung der Entscheidung des Berliner VerfGH darin, dass sie über den eindeutigen Wortlaut des Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB hinaus eine weitere Ausnahme von der grundsätzlichen Kreditbegrenzungsregel für den Fall statuiert, dass sich ein Bundesland in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

---

<sup>93</sup> Rossi, DVBl. 2005, 269 (275 f.), schlägt deshalb de lege ferenda die Antragsbefugnis des Landesrechnungshofes vor.

### 2.2.3.1. Begründung der überverfassungsrechtlichen Ausnahme

Der VerfGH betont für einen solchen Fall zwar die vom BVerfG herausgearbeitete „Pflicht des Bundes und der Länder einschließlich des von der extremen Haushaltsnotlage betroffenen Landes, mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Sanierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass das von einer extremen Haushaltsnotlage betroffene Land wieder zur Wahrung seiner politischen Autonomie und zur Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtungen befähigt wird.“<sup>94</sup>

Er erkennt jedoch darüber hinaus die Notwendigkeit, dass „bis zur Wiederherstellung der Fähigkeit des Landes zu einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft [...] das Land dennoch seinen Ausgabenverpflichtungen nachkommen können [muss],“<sup>95</sup>

und gelangt deshalb zu dem Ergebnis,

„dass die Kreditobergrenze über die in Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 VvB ausdrücklich geregelte Ausnahme der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hinaus auch im Fall einer extremen Haushaltsnotlage überschritten werden darf.“<sup>96</sup>

Mit diesen Ausführungen geht der VerfGH erkennbar auf die politische Argumentation des Haushaltsgesetzgebers ein, die sich auf die Kurzformel bringen lässt: „Wir können keinen verfassungskonformen Haushalt beschließen, selbst wenn wir wollten.“ Hintergrund dieser Argumentation ist die zum Teil zutreffende Analyse, dass den Ländern und also auch Berlin nach den derzeitigen Regelungen der grundgesetzlichen Finanzverfassung keine nennenswerte Einnahmenautonomie zusteht, sie aber umgekehrt zu einem erheblichen Teil durch Bundesgesetze zu Ausgaben verpflichtet werden.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312); unter Verweis auf BVerfGE 86, 148 (264 f.).

<sup>95</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312).

<sup>96</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312).

<sup>97</sup> Vgl. hierzu *Kloepfer/Rossi*, VerwArch 94 (2003), 319 (321).

### 2.2.3.2. Voraussetzungen der überverfassungsrechtlichen Ausnahme

Der Entscheidung des VerfGH lassen sich verschiedene Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der überverfassungsrechtlichen Ausnahme entnehmen. Zunächst darf der Haushaltsgesetzgeber die Kreditobergrenze des Art. 87 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 VvB unter dem Gesichtspunkt einer extremen Haushaltsnotlage nur überschreiten, „wenn er sich auf die extreme Haushaltsnotlage im Gesetzgebungsverfahren beruft und diese darlegt.“<sup>98</sup> Das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs allerdings nicht nur Voraussetzung, sondern zugleich auch Schranke für die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze. Der Haushaltsgesetzgeber darf diese Grenze nämlich nur in dem Maße überschreiten, in dem dies für die Finanzierung sogenannter „zwingender Ausgaben“ erforderlich ist. Wörtlich heißt es in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs: „Im Gesetzgebungsverfahren ist daher im Einzelnen darzulegen, dass eine extreme Haushaltsnotlage gegeben ist sowie dass und aus welchen Gründen eine geringere Kreditaufnahme aus bundesverfassungsrechtlicher Sicht nicht zulässig wäre, weil anderenfalls das Land seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabenverpflichtungen nicht erfüllen könnte. Denn *nur* wenn in diesem Sinne zwingende Ausgaben ohne eine erhöhte Kreditaufnahme nicht geleistet werden können, ist das von einer extremen Haushaltsnotlage betroffene Land berechtigt, die landesverfassungsrechtliche Kreditobergrenze zu überschreiten.“<sup>99</sup>

Der Verfassungsgerichtshof hat die Anforderungen an den Nachweis, dass die Kreditüberschreitung zur Finanzierung zwingender Ausgaben erforderlich ist, sehr hoch ausgestaltet: „Zu fordern ist vom Haushaltsgesetzgeber [...] *im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts die detaillierte Darlegung*, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben *zwingend erforderlich* sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden.“<sup>100</sup> An späterer Stelle erweitert der Verfassungsgerichtshof diese Darlegungslast und verlangt, „dass der Haushaltsgesetzgeber nachvollziehbar machen [muss], dass die vom Land ohne die erhöhte Kreditaufnahme erzielten oder erzielbaren Einnahmen nicht ausreichen, um die auf bundesrechtlichen oder landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beru-

<sup>98</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312).

<sup>99</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312).

<sup>100</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312).

henden unabdingbaren Ausgaben des Landes decken zu können.“<sup>101</sup> Gefordert wird insofern (positiv) eine „erschöpfende Darlegung der zwingend zu leistenden Ausgaben“<sup>102</sup> sowie (negativ) die „Darlegung, dass darüber hinausgehende Ausgaben im Haushaltsplan nicht veranschlagt wurden.“<sup>103</sup>

Schließlich heißt es mit Blick auf die in einer extremen Haushaltsnotlage geforderten Eigenanstrengungen zur Überwindung dieser Notlage: „Der Haushaltsgesetzgeber muss alle bundes- und landesverfassungsrechtlich gebotenen Konsolidierungsmaßnahmen benennen und haushaltsgesetzlich auch umsetzen, wenn er diese ungeschriebene verfassungsrechtliche Ausnahme für sich in Anspruch nehmen will.“<sup>104</sup>

Fasst man diese Aussagen des Verfassungsgerichtshofs systematisierend zusammen, so lassen sich drei Voraussetzungen erkennen, die erfüllt sein müssen, damit eine Überschreitung der Kreditbegrenzungsregel durch eine extreme Haushaltsnotlage des Landes gerechtfertigt sein kann:<sup>105</sup>

1. die Darlegung der extremen Haushaltsnotlage,
2. die Ausschöpfung aller bundesrechtlich und landesverfassungsrechtlich möglichen Konsolidierungsmaßnahmen,
3. die erschöpfende Darlegung, dass die veranschlagten Ausgaben zwingend erforderlich sind, also auf bundesrechtlichen oder landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhen.

### ***2.2.3.3. Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben***

Entscheidendes Kriterium für die Bemessung der zulässigen Verschuldung in einer extremen Haushaltsnotlage ist demnach die Unterscheidung zwischen „bundesrechtlichen Verpflichtungen und aus landesverfassungsrechtlichen Vorgaben folgenden unabdingbaren Aufgaben“ einerseits und anderen, allein auf dem politischen Gestaltungswillen des Senats bzw. des Abgeordnetenhauses beruhenden Aufgaben andererseits – eine Unterscheidung, die sich termino-

<sup>101</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (312).

<sup>102</sup> VerfGH, DVBl. 2004, 308 (316).

<sup>103</sup> S. 36 des Urteils.

<sup>104</sup> S. 37 des Urteils.

<sup>105</sup> Ebenso *Spieth/Kaufmann*, Rechtliche Bewertung der Konsequenzen aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Berlin – im Auftrag des Senators für Finanzen des Landes Berlin, S. 6; wohl dieser Empfehlung folgend auch die „Neufassung der Allgemeinen Begründung“ des Haushaltsgesetzes 2004/2005, S. 23.

logisch auf die Begriffe „obligatorische Ausgaben“ und „nicht-obligatorische Ausgaben“ zuspitzen lässt. Obligatorische Ausgaben müssen auch in einer extremen Haushaltsnotlage geleistet werden, so dass sich das Einsparpotenzial allein auf die nicht-obligatorischen Ausgaben erstreckt.

Die Ermittlung derjenigen Ausgaben, die aufgrund von bundesrechtlichen oder landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zwingend in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen, bereitet große Schwierigkeiten. Denn „dem Gebot des Verfassungsgerichtshofs kann nur dadurch entsprochen werden, dass neben der Prüfung der Ausgaben dem Grunde nach auch eine Überprüfung der Ausgabenhöhe erfolgt“, wie auch der Haushaltsgesetzgeber beim Abfassen des Haushaltsgesetzes 2004/2005 richtig erkannt hat.<sup>106</sup>

Die zwingende Erforderlichkeit einer Ausgabe ist deshalb stets zweistufig zu prüfen: Zunächst ist zu fragen, ob dem Grunde nach die Verpflichtung zu Ausgaben der jeweiligen Art besteht, und sodann ist diese grundsätzliche Verpflichtung der Höhe nach zu ermitteln.

Diese Zweischnitt-Prüfung gilt sowohl für bundesrechtlich als auch für landesverfassungsrechtlich begründete Ausgaben. Dabei liegt es auf der Hand, dass insbesondere die landesverfassungsrechtlich begründeten Ausgaben sehr viel schwerer zu bestimmen sind als die bundesrechtlich begründeten Ausgaben. Denn aufgrund des Charakters von Landesverfassungsrecht als „Rahmenordnung“<sup>107</sup> lassen sich den einzelnen Bestimmungen der Verfassung von Berlin nur schwer konkrete Ausgabenansätze entgegenstellen. Bereits die Frage, ob eine landesverfassungsrechtliche Pflicht zu bestimmten Ausgabenansätzen auch nur dem Grunde nach besteht, ist im Einzelnen sehr schwierig zu beantworten. Noch schwerer erscheint die Quantifizierung der von der Verfassung vorgegebenen Ausgaben. Utopisch wäre es jedenfalls, wollte man der Verfassung – und sei es auch nur für die Zeit einer extremen Haushaltsnotlage – unmittelbar ein „Regierungsprogramm in Zahlen“ entnehmen, das sich quasi als ein Mindestprogramm für die politischen Akteure darstellte. Eine solche Vorstellung wäre nicht praktikabel und kann deshalb auch vom Verfassungsgerichtshof nicht gemeint gewesen sein.

Nur eingeschränkt gilt dies für die bundesrechtlich bedingten Ausgaben. Hier werden insbesondere Zweckausgaben sowohl dem Grunde als auch ihrer Höhe nach leichter bestimmbar sein als die landesverfassungsrechtlich bedingten Ausgaben. Doch bei den für die Ausführung

---

<sup>106</sup> Anlage 1, S. 23.

<sup>107</sup> So bspw. Starck, in: HStR, Bd. VII, § 164, Rn. 5.

von Bundesgesetzen erforderlichen *Verwaltungsausgaben* stellen sich ähnliche Probleme wie bei den landesverfassungsrechtlich bedingten Ausgaben – sie sind allenfalls dem Grunde nach, nicht jedoch ihrer Höhe nach exakt quantifizierbar.

#### **2.2.3.4. Kritik an der überverfassungsrechtlichen Ausnahme**

Die Begründung einer überverfassungsrechtlichen Ausnahme von der grundsätzlichen Verschuldungsbegrenzung ist in der Literatur zwar auf ebenso einhellige wie erhebliche Kritik gestoßen.<sup>108</sup>

Zum einen verkenne der VerfGH mit dieser überverfassungsrechtlichen Ausnahme das Kausalverhältnis zwischen einer extremen Haushaltsnotlage und den Kreditbegrenzungsbestimmungen. Denn keinesfalls gestatte eine extreme Haushaltsnotlage – und sei es auch nur ausnahmsweise – die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen, sondern umgekehrt sollen die verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen eine extreme Haushaltsnotlage gerade verhindern. Andernfalls verstärkte sich die Schuldenspirale der öffentlichen Haushalte immer mehr, weil die extrem hohe Verschuldung eine weitere übermäßige Verschuldung legitimierte.

Die Impulse, die für die Politik von der Möglichkeit ausgehen, im Falle einer extremen Haushaltsnotlage übermäßige Schulden machen zu dürfen, seien fatal: Sie erhöhten den Anreiz, sich in eine extreme Haushaltsnotlage zu manövrieren<sup>109</sup>, weil die Kosten für die politischen Maßnahmen dann nicht nur auf den Bund und die anderen Länder, sondern zusätzlich auch auf die nachfolgenden Generationen verlagert werden könnten.<sup>110</sup>

Zum anderen blieben die Voraussetzungen einer solchen überverfassungsrechtlichen Ausnahme unklar. Bezweifelt werden müsse schon der Umstand, dass ein Land für sich selbst erklären dürfe, ob es sich in einer extremen Haushaltsnotlage befinde oder nicht.<sup>111</sup> Fraglich sei vor allem aber, wie sich die konkreten Ausgaben errechnen, zu deren Erfüllung das Land

<sup>108</sup> Vgl. Rossi, DVBl. 2005, 269 (273 ff.); Jochimsen, DÖV 2004, 511 (516 f.); Kerber, DÖV 2004, 691 (694); Pestalozza, LKV 2004, 63 (65).

<sup>109</sup> Ähnlich die Einschätzung von Koriath, ZSE 2004, 212 (235 f.)

<sup>110</sup> Vgl. Rossi, DVBl. 2005, 269 (273) m.w.N.

<sup>111</sup> Kritisch insofern Gehlen, DÖV 1991, 237 (238); Bleckmann, JZ 1988, 946 (948).

sich nach Auffassung des VerfGH übermäßig verschulden dürfe. Fraglich sei nicht nur, wie die einzelnen Aufgaben in konkrete Ausgaben umgerechnet werden, sondern vor allem auch, welche Ausgaben landesverfassungsrechtlich determiniert sind. Das Landesverfassungsrecht normiert nämlich nur in wenigen Fällen subjektive Rechtsposition, enthält aber eine ganze Reihe objektiv-rechtlicher Gesetzgebungsaufträge (vgl. etwa Art. 11 S. 2 VvB: Maßnahmen zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen Behinderter; oder Art. 12 Abs. 5 VvB: Frauen und Männern ist zu ermöglichen, Kindererziehung und häusliche Pflegetätigkeit mit der Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren“).

Bereits an diesen Beispielen werde deutlich, dass sich obligatorische und nicht-obligatorischen Ausgaben in der Praxis weder dem Grunde noch der Höhe der aus ihnen folgenden Ausgaben strikt voneinander unterscheiden ließen.<sup>112</sup>

Gerügt wird schließlich vor allem, dass die Inanspruchnahme der überverfassungsrechtlichen Ausnahme keiner hinreichenden Kontrolle unterliegt. Die wichtigste Kontrollmöglichkeit besteht in solchen Fällen in den Darlegungslasten, die der VerfGH dem Haushaltsgesetzgeber auferlegt hat: „Zu fordern ist vom Haushaltsgesetzgeber ... im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts die detaillierte Darlegung, dass im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabeneinschränkungen ausgeschöpft wurden.“<sup>113</sup>

Ob diese formelle Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren ausreichend ist, um die Einhaltung der vom VerfGH statuierten Voraussetzungen zu gewährleisten, unter denen die überverfassungsrechtliche Ausnahme vom Grundsatz der Kreditbegrenzung in Anspruch genommen werden kann, muss aber bezweifelt werden. Denn erneut ist darauf hinzuweisen, dass der Verstoß gegen diese Darlegungslasten vom VerfGH nur gerügt werden kann, wenn er von einem antragsbefugten Kontrollinitianten angerufen wird. Obwohl es starke Indizien dafür gibt, dass der Landeshaushalt 2004/2005 weder mit der verfassungsrechtlichen noch mit der überverfassungsrechtlichen Ausnahme im Einklang steht, haben sich – bis auf die FDP-Fraktion, die das notwendige Quorum von einem Viertel der Abgeordneten des Abgeordnetenhauses aber nicht erreicht – die Oppositionsfraktionen (wohl aus politischen Gründen) gegen die abermalige Überprüfung des Berliner Haushaltsgesetzes 2004/005 ausgesprochen.

<sup>112</sup> Vgl. *Rossi*, DVBl. 2005, 269 (274 m.w.N.).

<sup>113</sup> VerfGH Bln. 125/02, DVBl. 2004, 308 (312).

### ***2.2.3.5. Inanspruchnahme der überverfassungsrechtlichen Ausnahme für den Doppelhaushalt 2004/2005***

Ungeachtet dieser Kritik hat der Berliner Haushaltsgesetzgeber den Doppelhaushalt für die Jahre 2004/2005 mitsamt seinen die Investitionshöhe abermals überschreitenden Kreditermächtigungen auf die überverfassungsrechtliche Ausnahme gestützt.<sup>114</sup>

Um der vom VerfGH auferlegten Darlegungslast zu genügen, enthält der Haushaltsplan eine „Neufassung der Allgemeinen Begründung“ (Anlage 1 zur Vorlage an das Abgeordnetenhaus vom 19.12.2003) sowie vor allem eine „Begründung der Unabdingbarkeit der veranschlagten Ausgaben“ (Anlage 4 zur Vorlage an das Abgeordnetenhaus vom 19.12.2003).<sup>115</sup> In der Anlage 4 hat der Haushaltsgesetzgeber die Unabdingbarkeit der veranschlagten Ausgaben dergestalt dargestellt, dass er kapitelweise, zum Teil sogar titelweise die Ausgaben einer der drei folgenden Kategorien zugeordnet hat:

1. Ausgaben aufgrund von Bundesrecht bzw. Bundesgesetze ausführendes Landesrecht
2. Ausgaben aufgrund von Landesverfassungsrecht
3. Sonstige Ausgaben aufgrund rechtlicher (z.B. vertraglicher) Bindungen

Innerhalb dieser Kategorien wird zunächst die jeweilige Rechtsgrundlage für die Ausgaben genannt, der zum Teil eine knappe Erläuterung folgt. Diese Darstellungsweise als solche ist übersichtlich und ermöglicht eine rasche Zuordnung der für bestimmte Ausgaben verantwortlich gemachten Rechtsgrundlage. Sie ist deshalb auch für künftige Haushaltsgesetze zu verwenden, die sich auf die überverfassungsrechtliche Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsgrundsatz berufen wollen.

<sup>114</sup> Vgl. die Begründung zum HG 2004/2005, AbgH-Drs. 15/1800, 1, 9 u. passim.

<sup>115</sup> Die Anlage 4 ist als Anlage 7 dem Haushaltsplan 2004/2005 beigelegt.



### 3. Lösungsvorschläge

Dass die grundgesetzliche Finanzverfassung nicht darauf eingerichtet ist, die Haushaltskrisen der Gliedstaaten (oder auch des Bundes) zu steuern und zu lösen, zeigt mit aller Deutlichkeit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich, dem letztlich – gewissermaßen als *Krisenmanager* – die Aufgabe zufiel, Wege für den Umgang mit gliedstaatlichen Haushaltskrisen aufzuzeigen.

#### 3.1. Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts

Schon in seiner ersten Grundsatzentscheidung hatte das Gericht offenbar die Ahnung beschliessen, dass es *Haushaltssituationen* geben könnte, die es unabweisbar machen, *ausnahmsweise* im Wege von Bundesergänzungszuweisungen helfend tätig zu werden. In den Entscheidungsgründen heißt es dazu wie folgt<sup>116</sup>:

„Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, finanziellen Schwächen abzuhelpfen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen einzustehen haben. *Ausnahmen hiervon mögen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergeben, wenn die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert und Abhilfe auf andere Weise (Art. 104 a Abs. 4 GG) nicht zu verwirklichen ist.*“

Die Entscheidungssituation des Gerichts im Jahre 1992 – also 6 Jahre später – war dadurch gekennzeichnet, dass inzwischen zwei Kinder des deutschen Bundesstaates – nämlich die Hansestadt Bremen und das Saarland – sprichwörtlich in den Brunnen gefallen waren und sich in einer – bisher nirgendwo definierten – *Haushaltsnotlage* befanden. Es war das Bundesverfassungsgericht und nicht der Finanzausgleichs-Gesetzgeber, dem die Aufgabe zufiel, die Kriterien für das Bestehen einer Haushaltsnotlage zu entwickeln und Vorgaben dafür zu

---

<sup>116</sup> BVerfGE 72, 330, 405 – Finanzausgleich I.

machen, wie mit einer festgestellten Haushaltsnotlage eines Landes umzugehen ist. Wie auch immer das Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgeber zu sehen sein mag<sup>117</sup>, dürfte Übereinstimmung darin bestehen, dass es nicht die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist, als *Ersatzgesetzgeber* ein Haushaltsnotlagenregime gewissermaßen selbst „zu erfinden“. Dies hat das Gericht offenbar auch in dieser Weise gesehen, denn es hat in seinen Entscheidungsgründen den im eigenen Feld gelandeten Ball an den Gesetzgeber zurückgespielt und ihn mit den folgenden deutlichen Worten aufgefordert, Regulationsstrukturen für die Verhütung von und den Umgang mit Haushaltsnotlagen zu schaffen<sup>118</sup>:

*„Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz.*

Die durch Haushaltsnotlagen der hier in Rede stehenden Art Betroffenen sind daran gehindert, durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; sie verlieren die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunkturgesteuertem Handeln. *Normative Vorkehrungen hiergegen – etwa im Rahmen des HGrG – sind daher durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahegelegt sondern geboten.* Regelungsgegenstand könnten beispielsweise Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, in ihrer Haushaltsplanung – unter Berücksichtigung der Nebenhaushalte – gewisse durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen, etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel, zu beachten, und, sollten diese Grenzen überschritten sein, ein (verbindliches) Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführen soll.

Regelungen dieser oder ähnlicher Art sind nicht nur für die Erhaltung oder Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit nach Art. 109 Abs. 2 GG von Bedeutung, sie sollen zugleich eine Grundlage dafür bieten, dass finanzwirksame Instrumentarien, die als Hilfe zum Einsatz kommen, die erstrebte stabilisierende Wirkung herbeiführen.“

<sup>117</sup> Vgl. dazu die Überlegungen bei Schuppert (1988: 1191-1200).

<sup>118</sup> BVerfG, DVBl. 1992, S. 965, 978.

Diesem Regelungsauftrag ist der Gesetzgeber (aus hier wegen der damit verbundenen Gefahr von Schuldzuweisungen nicht näher zu diskutierende Gründen) bis auf die rudimentäre Regelung in § 12 Abs. 4 des Maßstäbengesetzes bisher nicht nachgekommen. Ein Befund, den auch die Klageschrift des Saarlandes vom 10. September 2005 aufgespießt und daraus das folgende Argument gewonnen hat<sup>119</sup>:

„Solange der Bund dem verfassungsrechtlichen Auftrag, entsprechende normative Verpflichtungen und Verfahrensregelungen zu normieren, die zum Abbau einer eingetretenen und zur Abwehr einer bevorstehenden extremen Haushaltsnotlage geeignet sind, nicht nachgekommen ist und solange solche Regelungen, die erst längerfristig zu greifen vermögen, noch keine Wirkungen zeitigen und solange schließlich vom Einsatz der anderen Handlungsinstrumente, die ebenfalls allein mittel- und längerfristig wirken, noch keine merkliche Haushaltsentlastung zu erwarten ist, muss dem Saarland die notwendige Sanierungshilfe insbesondere in Form von kurzfristig wirksamen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.“

### 3.2. *Regelungsforderungen der Literatur*

Nicht nur das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes thematisiert, sondern auch in der Literatur ist darüber durchaus diskutiert worden, wofür hier stellvertretend zwei Beispiele zu nennen sind.

Das erste Beispiel ist der bereits 1982 erschienene Beitrag von Horst Kratzmann über den Staatsbankrott<sup>120</sup>, der interessanterweise mit der uns noch später beschäftigenden Überlegung beginnt, dass der *Staatsbankrott* nicht den Untergang des Staates bedeute, sondern vielmehr eine *Methode seiner Selbstrettung* darstelle<sup>121</sup>:

„Regierungen reden über ihn ebenso ungern wie die moderne Welt über das Sterben spricht; gleichwohl geschieht das, was nicht sein kann, weil's nicht sein darf, hin und wieder doch einmal. Dabei hat er mit dem Untergang des Staates überhaupt nichts zu tun – im Gegenteil; er zielt auf dessen Erhaltung ab. Der Staat ist die Macht, der keine

---

<sup>119</sup> Wendt (2005: 59).

<sup>120</sup> Kratzmann (1982: 319 ff).

<sup>121</sup> Kratzmann (1982: 319).

höhere Instanz mehr beispringt und die sich daher stets aus eigener Kraft – zur Not rücksichtslos – behaupten muss. Eine Form der Selbstrettung stellt der Staatsbankrott in seinen zahlreichen Varianten dar.“

Diese Methode der Selbstrettung sei wegen ihrer besonderen Bedeutung auch *regelungsbedürftig* – „Heute erscheint es nicht mehr so völlig abwegig, zu fragen, ob man eine Ordnung auch für den Staatsbankrott schaffen sollte“ –, und zwar insbesondere hinsichtlich des Bankrottgrundes, als auch hinsichtlich seiner Feststellung und deren Folgen.

Kratzmann beendet seinen Beitrag mit einem konkreten Regelungsvorschlag für einen zu schaffenden Grundgesetzartikel, dessen Ausgestaltung er sich – in einem interessanten Zusammenspiel von Bundesgesetzgeber und Bundesverfassungsgericht – wie folgt vorstellt<sup>122</sup>:

„1. Im Falle der Zahlungsunfähigkeit kann *durch Bundesgesetz* bestimmt werden, dass Kreditverpflichtungen des Bundes später als vorgesehen fällig werden und nicht in voller Höhe zu erfüllen sind. Die Zahlungsunfähigkeit wird vermutet, wenn im laufenden Haushaltsjahr die für die Erfüllung erforderlichen Mittel mindestens auf ein Drittel und alle nicht getilgten Kredite seit dem drei Jahre zurückliegenden Haushaltsjahr jeweils mindestens vom Eineinhalbfachen um die Hälfte auf das Doppelte der veranschlagten Gesamtausgaben angestiegen sind. Im übrigen gilt das Gesetz zunächst als *Antrag an das Bundesverfassungsgericht* auf Verkündung der Zahlungsunfähigkeit und tritt erst in Kraft, wenn das Bundesverfassungsgericht nach Anhörung der Deutschen Bundesbank dem Antrag stattgegeben hat.

2. Von der Nichterfüllung bleiben Verbindlichkeiten ausgenommen, die begründet wurden, bevor die Summe der nicht getilgten Kredite die Hälfte der Ausgaben eines Haushaltsjahres erreichte; Verbindlichkeiten, die begründet wurden, bevor die Summe der nicht getilgten Kredite die Gesamtausgaben eines Haushalts erreichte, werden hinsichtlich der Kapitalsumme nicht berührt.

3. Unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen kann durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Recht des öffentlichen Dienstes unter Abweichung von den in Artikel 33 Absatz 5 genannten Grundsätzen und unter Abänderung geltender Verträge neu geregelt werden.

---

<sup>122</sup> Kratzmann (1982: 325).

#### 4. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Der zweite hier zu nennende Autor ist Stefan Koriöth, der in seinem grundlegenden Werk über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern<sup>123</sup> auch Überlegungen dazu angestellt hat, wie eine Regelung des Haushaltsnotlagenproblems aussehen könnte, wobei er eine kleine und eine größere Lösung unterscheidet; die ihm vorzugswürdig erscheinende große Lösung skizziert er wie folgt<sup>124</sup>:

„Sie würde, da Art. 109 III und IV GG und die darauf beruhenden Gesetze über Haushaltsgrundsätze (HGrG) und Stabilitäts- und Wachstumsförderung (StWG) jeweils keinen geeigneten Sitz für Notlagenbehebung und -prävention darstellen, eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Schaffung einer eigenständigen Verfassungsnorm rechtfertigt sich aber auch deshalb, weil der Tatbestand und die Rechtsfolgen der Haushaltsnotlage für die betroffenen Länder und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit existenzielle Bedeutung haben. So könnte etwa ein Art. 109 a des Grundgesetzes eine begriffliche Festlegung der Haushaltsnotlage enthalten und Grundzüge der Prävention und Behebung regeln. Dies umfasste zum einen über Art. 115 I S. 2 GG hinausgehende Grenzen der Kreditfinanzierung. Zum anderen könnten mögliche Sanierungsmaßnahmen, Sanierungsziele und -zeiträume benannt, Verpflichtungen zur Aufstellung eines Sanierungsprogrammes und Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung statuiert werden. Vor allem aber könnten Haushaltsnotlagen zur Voraussetzung spezieller zweckgebundener Bundeszuweisungen erhoben werden, die auch eine finanzielle Eigenbeteiligung der Länder vorsehen sollten.“

### **3.3. Regelungsvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats**

Während das Bundesverfassungsgericht es nur mit zwei extrem kleinen Bundesländern zu tun hatte, die sich in einer Haushaltsnotlage befanden, so dass man sie noch als „Ausreißer“ durchgehen lassen konnte, für die ein allgemeiner Regelungsbedarf als noch nicht so dringlich erschien, hat sich das bundesstaatliche Szenario inzwischen deutlich zum schlechteren verän-

---

<sup>123</sup> Koriöth (1997).

<sup>124</sup> Koriöth (1997: 675).

dert, wie in vorliegender Studie bereits oben dargestellt wurde<sup>125</sup>. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen kommentiert diese in den Übersichten zum Ausdruck kommende Entwicklung wie folgt<sup>126</sup>:

„Einzelne Bundesländer befinden sich schon seit langem in einer Finanzkrise und *neue Krisenfälle treten hinzu*. Über mehr als ein Jahrzehnt haben Bremen und das Saarland sogenannte Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, die ihnen helfen sollten, sich aus ihrer extremen Haushaltsnotlage zu befreien. Die Ergebnisse dieses Sanierungsaufwandes sind alles andere als ermutigend. Das Saarland konnte zwar sein Schuldenniveau senken. Die Anpassung an den Länderdurchschnitt ist aber zum Teil deswegen gelungen, weil die durchschnittliche Verschuldung der übrigen Länder zugenommen hat. So ist beispielsweise die Verschuldung des am zweithöchsten verschuldeten Landes Schleswig-Holstein in den letzten zehn Jahren um 1.100 Euro je Einwohner auf knapp 7.300 Euro je Einwohner gestiegen. Außerdem ist inzwischen das Land Sachsen-Anhalt zum höchst verschuldeten Flächenland geworden.

Noch gravierender ist das *Schuldenphänomen in den Stadtstaaten*. Trotz der hohen Sanierungshilfen hat sich die Situation des Notlagenlandes Bremen nicht verbessert. Die Schulden sind dort sogar seit 1999 um mehr als 1.300 Euro je Einwohner angestiegen. Bremen ist daher mit 14.700 Euro je Einwohner das am höchsten verschuldete Bundesland. Dennoch stellt der Finanzplanungsrat regelmäßig einvernehmlich fest, dass die Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland ihre Sanierungsaufgaben erfüllt haben.

Spätestens seit Mitte der neunziger Jahre befindet sich auch Berlin in einer Finanzkrise. Die Schulden steigen seit Jahren dramatisch an, ohne dass es gelingt, entscheidende Sanierungsschritte einzuleiten, die die Haushaltsentwicklung stabilisieren. Nach ergebnislosen Verhandlungen mit dem Bund um Sanierungshilfen hat das Land Berlin beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage eingereicht, um seinen Anspruch auf Hilfen der Bund-Länder-Gemeinschaft in Form von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen durchzusetzen.

---

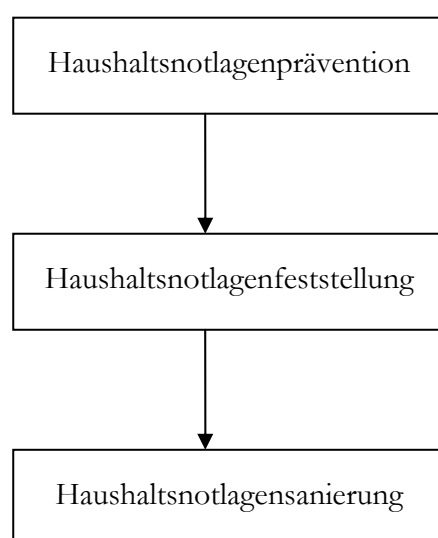
<sup>125</sup> Darauf verweist auch noch einmal ausdrücklich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 8).

<sup>126</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 7).

*Es ist abzusehen, dass ähnliche Probleme in den meisten neuen Bundesländern auftreten werden.“*

Der Befund ist also eindeutig und die daraus zu ziehenden Konsequenzen nicht minder: Haushaltskrisen von Gliedstaaten mehren sich, verlassen zunehmend die Sonderzone des Ausnahmefalles und bedürfen daher einer finanzrechtlichen Grundsatzregelung.

Die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen laufen auf ein dreistufiges Regelungsmodell hinaus, das sich graphisch wie folgt darstellen lässt:



(1) Was zunächst die *Stufe der Haushaltsnotlagenprävention* angeht, so schlägt der Beirat im Sinne der *Installierung eines Frühwarnsystems* vor, bestimmte Haushaltskrisen-Indikatoren festzuschreiben und bestimmte Verschuldensgrenzen verbindlich zu machen<sup>127</sup>:

„In Ergänzung der bisher üblichen Indikatoren (Kreditfinanzierungs- und Zinslastquoten) empfiehlt der Beirat insbesondere die Verwendung des Primärüberschusses (Zinsausgaben abzüglich Finanzierungsdefizit) als Indikator für ein solides Finanzgebaren. Langfristig kann nämlich kein Land seine Verschuldung begrenzen, wenn es ständig versucht, seine Zinsausgaben vollständig durch Defizite abzudecken oder gar durch noch höhere Defizite (Primärdefizite) einen Haushaltsspielraum zu gewinnen.

<sup>127</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 4)

Mit Hilfe der Indikatoren lassen sich *für jede Gebietskörperschaft Verschuldungsgrenzen festlegen*, deren Überschreiten ein erstes *Diagnoseverfahren im Sinne eines Frühwarnsystems* auslöst. Es wäre in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn die Länder endlich akzeptieren könnten, dass die im Finanzplanungsrat bereits vereinbarte Defizitgrenze von maximal 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Ländergesamtheit konkret auf die einzelnen Länder aufgeteilt wird, entweder im Verhältnis ihres Bruttoinlandsprodukts oder nach ihrer Einwohnerzahl. Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen relativen Verschuldungsgrenzen für einzelne Länder, die sich auf das Verschuldungsniveau der Ländergesamtheit beziehen (in der Regel das Eineinhalb- bis Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts), sind ein unvollkommener Behelf, weil sie nicht ausschließen, dass die Ländergemeinschaft als Ganzes selbst hoch verschuldet ist. Daher sollten diese Grenzen auf jeden Fall in dem Maße reduziert werden, wie die Ländergesamtheit die Grenze von 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet. Die Einleitung eines Diagnoseverfahrens verpflichtet das jeweils betroffene Land zur Darlegung der vergangenen und zukünftigen Haushaltspolitik und zur Aufstellung eines Stabilitätsprogramms.“

(2) Was die *Stufe der Haushaltsnotlagenfeststellung* betrifft, so schlägt der Beirat dafür ein eigenes Feststellungsverfahren vor, das mit einem Feststellungsbeschluss eines eigens zu schaffenden „*Stabilitätsrates*“ seinen Abschluss findet<sup>128</sup>:

„Bei einer stärkeren Überschreitung der Verschuldungsgrenzen (in der Regel das Zwei- bis Dreifache des Länderdurchschnitts) sollte ein *Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage* eröffnet werden. Es sollte eine eingehende, durch unabhängige Experten gestützte Analyse des Haushaltsgebarens, der Haushaltsstruktur und der Ursachen für die Haushaltsnotlage sowie der Eigenanstrengungen des betreffenden Landes zu ihrer Vermeidung und Behebung enthalten. Das Verfahren sollte schließlich auch zur Beschlussfassung über ein verbindliches Sanierungsprogramm mit entsprechenden Auflagen führen.

Beide Verfahren, das Diagnoseverfahren und das Haushaltsnotlagenverfahren, müssen von einem Gremium geleitet werden, das mit hinreichenden Kompetenzen versehen

---

<sup>128</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 4).



wird, um die Haushaltsdisziplin bzw. die Haushaltssanierung zu überwachen und durchzusetzen. Der Finanzplanungsrat ist nicht mit hinreichenden Befugnissen ausgestattet und von seiner Konzeption her letztlich auch nicht geeignet, diese Aufgabe durchzuführen. Der Beirat schlägt vor, dass ein „*Stabilitätsrat*“ geschaffen wird, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers zusammensetzt und dem auf gesetzlichem Wege die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin und zur Durchführung des Haushaltsnotlagenverfahrens eingeräumt werden.“

(3) Was schließlich die *Stufe der Haushaltsnotlagensanierung* angeht, so schlägt der Beirat vor, die Vergabe frei verfügbarer Sanierungsmittel einzuschränken und nicht nur eine quantitative, sondern darüber hinausgehend eine qualitative Verbesserung der Haushaltsstruktur des jeweiligen Bundeslandes anzustreben<sup>129</sup>:

„Die Sanierung einer Haushaltsnotlage erfordert gezieltere Maßnahmen als sie bisher angewandt wurden. Vor allem die für das Notlagenland vorgegebenen Ausgabenlinien sollten deutlich restriktiver sein als für die Ländergesamtheit. Die Vergabe frei verfügbarer Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen sollte eingeschränkt werden. Die Fortsetzung von Sanierungshilfen sollte versagt und bereits geleistete Sanierungshilfen sollten zurückgefordert werden, wenn das Notlagenland die vereinbarten Sanierungsmaßnahmen nicht einhält. Nicht nur die quantitative Haushaltsstruktur sollte angestrebt werden. Um eine sorgfältige Abwägung zwischen Schuldentilgung und Förderung wirtschaftskraftstärkender Maßnahmen zu erreichen, sollte sich der Bund mit gezielten Maßnahmen im Rahmen der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG beteiligen. Da Streitigkeiten über die Verteilung potentieller Sanierungslasten die Entscheidungen über sinnvolle Sanierungsmaßnahmen stark behindern können, sollte die Lastenverteilung, z.B. im Verhältnis der Ausgaben von Bund und Ländern, für den Fall extremer Haushaltsnotlagen von vornherein festgelegt werden.“

---

<sup>129</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 5).

#### **4. *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen***

Aus den Normenkontrollklageverfahren Bremens und des Saarlands, dem Maßstäbengesetz und auch der weiteren Rechtssprechung werden in der Literatur, aber auch von der Politik verfassungsrechtliche Maximen beansprucht, die Lösungswege zur Bewältigung von Haushaltsnotlagen implizieren. Gerade in den verschiedenen Gutachten zur Berliner Finanzkrise wird deutlich, mit welcher Bandbreite (und z. T. Beliebigkeit) diese Maximen ausgelegt werden. Dieses zeigt deutlich, welcher hoher (und grundsätzlicher) verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf für dieses Thema besteht.

Wie geschildert, hat das Bundesverfassungsgericht aus Anlass der Haushaltsnotlagenfälle Bremen und Saarland schon 1992 den Bundesgesetzgeber aufgefordert, ein finanzrechtliches Haushaltsnotlagenregime auf den Weg zu bringen. Dieses konnte – bis auf die Regelungen des Maßstäbengesetzes – aus verschiedenen Gründen nicht erfüllt werden. Gleichwohl wird zunehmend deutlicher (und auch in der Literatur diskutiert), dass ein grundsätzlicher Bedarf für ein Verfahrenswerk im Sinne eines Haushaltsnotlagenregimes besteht.

Ist das Bedürfnis für ein Haushaltsnotlagenregime auch für alle Beobachter, die nicht zu dramatischen Zuspitzungen neigen, gänzlich unabweisbar, so kann der nächste Schritt nur in der Klärung der Frage bestehen, wie ein solches Haushaltsnotlagenregime rechtlich ausgestaltet werden könnte. Dies ist als ein Problem des „regulatory design“ nicht primär vom Bundesverfassungsgericht und auch erst an zweiter Stelle vom Gesetzgeber zu lösen, sondern zuvörderst die Aufgabe einer sich als Regelungswissenschaft verstehenden Rechtswissenschaft<sup>130</sup>, die dazu Lösungsvorschläge zu erarbeiten hat. Nachfolgend stellen wir dazu dar, innerhalb welcher juristischer Rahmenbedingungen und diskutierten Probleme ein Lösungsansatz Platz greifen muss.

Als grundlegende finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland sind vor allem zwei Ebenen zu nennen:

---

<sup>130</sup> Dazu Schuppert (2001: 201 ff).

1. Inhaltlich sind insbesondere durch die – bereits angesprochenen – Verschuldungsgrenzen sowie in Bund und Ländern geltende Haushaltsgrundsätze alle staatlichen Glieder auf bestimmte Maximen der Haushaltsführung verpflichtet, die grundsätzlich das Auftreten von Haushaltsnotlagen auch einzelner Glieder ausschließen sollten.
2. Ferner hat sich der Bund im Rahmen der europäischen Währungsunion auf die Einhaltung fester gemeinschaftsrechtlicher Verschuldungsgrenzen verpflichtet. Auch wenn (noch) nicht klar geregelt ist, wie die Verantwortung für die Einhaltung der Maastricht-Kriterien gemeinsam von Bund und Ländern wahrgenommen wird, dürfte der Bindungscharakter für alle Glieder der föderalen Gemeinschaft unstrittig sein.

Diese grundlegenden Rahmenbedingungen beinhalten aber nicht, wie die einzelnen staatlichen Glieder mit Verstößen gegen Maximen verfahrensmäßig umgehen, und erst recht nicht, inwieweit wechselseitige Rechte und Pflichten bei Verstößen oder eben Haushaltsnotlagen zu behandeln sind<sup>131</sup>. In diesem Zusammenhang ist v. a. von Bedeutung, ob der Bund überhaupt über in entsprechenden Konstellationen über die notwendigen Gesetzgebungskompetenzen verfügt und ob nicht die gliedstaatliche Souveränität und Statusgleichheit der Länder etwaige bundesrechtlichen Regelungen entgegen stünden.

#### ***4.1. Gesetzgebungskompetenzen***

Die für Gesetze zur Regelung von Haushaltsnotlagenverfahren erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes findet sich in Art. 109 Abs. 3 GG. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Aufforderung, ein (als solches nicht bezeichnetes) Haushaltsnotlagengesetz zu erlassen, ausdrücklich hingewiesen.<sup>132</sup> Insofern sollte die dogmatische Unterscheidung zwischen Grundsatzgesetzgebung und Maßstäbegesetzgebung nicht überbetont werden.<sup>133</sup> Anzuknüpfen ist vielmehr an den Gedanken des Bundesverfassungsgerichts, dass die Finanzverfassung eine gesetzliche Maßstabsgebung verlangt, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Verfahren, Entscheidungsmaximen und Instrumente bereits zur Verfügung stehen, bevor sie konkret

---

<sup>131</sup> Lediglich bei den Kommunen gibt es hier – innerhalb der kommunalaufsichtlichen Regelungen – rechtliche Verfahrensausgestaltungen.

<sup>132</sup> BVerfGE 86, 148, 266.

<sup>133</sup> Vgl. aber bspw. Waldhoff (2000: 193, 208 ff); von Schweinitz (2003: 196 ff).

zur Anwendung kommen müssen.<sup>134</sup> Nach dieser Interpretation ermöglicht Art. 109 Abs. 3 GG nicht nur, sondern fordert gerade zu, dass der Gesetzgeber Vorkehrungen für Haushaltsnotlagen trifft, bevor es zu solchen kommt.

Auch die von Art. 109 Abs. 1 GG im Grundsatz gewährte Haushaltsautonomie der Länder steht der Schaffung eines Haushaltsnotlagengesetzes mit entsprechenden Beschränkungsmöglichkeiten des haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraums der Länder nicht entgegen. Denn erstens ist die Haushaltsautonomie der Länder gemäß Art. 109 Abs. 2 GG ohnehin zugunsten der gemeinsamen Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durchbrochen. Und zweitens hat das Bundesverfassungsgericht deutlich hervorgehoben, dass die Inanspruchnahme von Bundeshilfen zur Sanierung von Haushaltsnotlagen Beschränkungen der Haushaltsautonomie rechtfertigen.<sup>135</sup> In Anwendung dieser Rechtsprechung bestimmt § 12 Abs. 4 S. 3 MaßstäbeG, dass Hilfen zur Sanierung mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen sind.

#### ***4.2. Gliedstaatliche Souveränität und Statusgleichheit der Länder***

Diese bereits geltende Rechtslage verdeutlicht, dass auch die gliedstaatliche Souveränität einem Haushaltsnotlagenregime und den von seiner Anwendung ausgehenden Beschränkungen nicht nur der haushaltswirtschaftlichen, sondern der gesamten politischen Gestaltungsfreiheit nicht entgegensteht. Die zweistufige Konstruktion des Haushaltsnotlagenregimes, bestehend aus einem allgemeinen Haushaltsnotlagengesetz und einem seine Anwendung konkretisierenden Sanierungsvertrag, gewährleistet – im Unterschied etwa zur Einsetzung eines Bundesbeauftragten – eine weitgehende Aufrechterhaltung der Souveränität der Länder. Denn das Haushaltsnotlagengesetz führt als solches noch nicht unmittelbar zu Einbußen des Handlungsspielraums der Länder, sondern zeigt für alle Länder gleichermaßen nur Beschränkungsmöglichkeiten für den Fall auf, dass sie in der Zukunft in eine extreme Haushaltsnotlage geraten. Diese drohenden Beschränkungsmöglichkeiten machen zugleich den präventiven Charakter des Haushaltsnotlagenregimes aus, denn es gilt sie im Interesse der Bewahrung der vollständigen Handlungsfähigkeit durch eine besonnene Haushaltswirtschaft zu vermeiden.

---

<sup>134</sup> Vgl. BVerfGE 101, 158, 217; näher zu der Übertragung des Rawls'schen „Schleier des Ungewissen“ auf die Finanzverfassung etwa Waldhoff (2000: 216).

<sup>135</sup> BVerfGE 86, 148, 269.

Sofern es gleichwohl in einem Land zu einer Haushaltsnotlage kommt, stellt sich der Abschluß eines konkreten Sanierungsvertrags als freiwilliger Souveränitätsverzicht und somit letztlich als Souveränitätsausübung dar. Im Übrigen dient der partielle Souveränitätsverzicht der Rückgewinnung der eigenen Handlungsfähigkeit. Dies ist der Grundgedanke, der dem modernen Insolvenzrecht zu Grunde liegt und der auch auf die Sanierung von Landeshaushalten übertragen werden kann.

Auch die Statusgleichheit der Bundesländer steht der Anwendung eines Haushaltsnotlagenregimes auf ein Land oder mehrere Länder nicht entgegen. Zwar ist es grundsätzlich Wesen des Bundesstaatsprinzips, dass die Länder einander formal gleichgestellt sind, also sowohl im Verhältnis untereinander als auch in ihrem Verhältnis zum Bund über dieselben Rechte und Pflichten verfügen.<sup>136</sup> Die rechtliche Gleichheit der Länder wird vor allem dort relevant, wo der Bund politisch mit ihnen verhandeln muss. Dann nämlich verbietet es der gleiche verfassungsrechtliche Status aller Länder dem Bund, einzelne Länder von den Verhandlungen auszuschließen oder zu benachteiligen.<sup>137</sup> Für die Finanzbeziehungen im Bundesstaat hat das Bundesverfassungsgericht daraus die Pflicht des Bundes abgeleitet, „die Länder bei einer Finanzmittelverteilung nach gleichen Maßstäben zu behandeln“<sup>138</sup>.

Diesem verfassungsrechtlichen Postulat wird insbesondere durch die erste Stufe des zweistufigen Haushaltsnotlagenregimes Rechnung getragen. Sinn und Zweck des Haushaltsnotlagengesetzes ist es gerade, allgemeine Maßstäbe für den Umgang mit Haushaltsnotlagen aufzustellen, die als verbindliche Leitlinien bei konkreten Sanierungsmaßnahmen fungieren. Insofern verhindert ein Haushaltsnotlagengesetz, dass Haushaltsnotlagen in verschiedenen Ländern nach unterschiedlichen, möglicherweise gar parteipolitischen Maßstäben gemessen und behandelt werden. Es stellt vielmehr sicher, dass jedes Land im Falle einer Haushaltsnotlage nach denselben, im vorhinein feststehenden Vorgaben einem gesetzlich fixierten Verfahren unterworfen wird, in dem nach verbindlich normierten Kriterien ein auf den jeweiligen Fall zugeschnittener Sanierungsvertrag ausgehandelt wird. Für strukturelle Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Ländergruppen – etwa für die Flächenstaaten auf der einen und die Stadtstaaten auf der anderen Seite – ist das Haushaltsnotlagengesetz dabei

<sup>136</sup> So bereits BVerfGE 1, 299 (315); vgl. dazu auch Schneider (1991: 2451); Bauer (1998: Art. 20 (Bundesstaat), Rn. 25).

<sup>137</sup> Vgl. dazu BVerfGE 12, 205, 255 f.; BVerfGE 41, 291, 308.

durchaus offen. Eine solche Differenzierung verletzt nicht den Grundsatz der Statusgleichheit, sondern ist durch einen sachlichen Grund mindestens gerechtfertigt, möglicherweise sogar geboten.

---

<sup>138</sup> BVerfGE 39, 96, 119.

## 5. *Zwischenfazit*

Die Bewältigung von Haushaltsnotlagen generell und speziell auch der Berliner extremen Haushaltsnotlage, aus der das Land sich ohne Hilfe von außen nicht zu befreien vermag, erscheint mit der bisherigen Verfahrenspraxis nicht möglich. Deshalb besteht Handlungsbedarf mit (mindestens) zwei zentralen Herausforderungen:

- Zum einen werden grundsätzliche Finanzföderalismus-Reformfragen berührt, da gleichzeitig auch mehrere andere Länder schon jetzt oder bald vor finanziellen Notlagen stehen, und damit der grundsätzliche Umgang mit entsprechenden Notfällen zu klären ist.
- Zum anderen könnte für Berlin eine Sanierungshilfe in der diskutierten Höhe vermutlich keine nachhaltige Stabilisierung der Berliner Finanzsituation, sondern bestenfalls eine Verzögerung der Zins-Schulden-Dynamik bewirken, weil die bisher übliche Verfahrenspraxis offenbar nicht zielführend ist. Insoweit muss eine Reform – für Berlin und andere Notlagenländer – in jedem Fall zu einer verbesserten Verfahrensregelung führen.

Trotz nationaler Brisanz dieser Herausforderungen fehlen dazu konstruktive Lösungsvorschläge der Beteiligten<sup>139</sup>. In der politischen, medialen und wissenschaftlichen Diskussion werden zwar Einzelvorschläge zur Neuordnung diskutiert; ohne jedoch einen gesamthaften Lösungskorridor zu entwickeln<sup>140</sup>.

Auch seitens der Wissenschaft liegen bislang nur wenige Beiträge vor, die sich mit der inzwischen zugespitzten Herausforderung für Berlin und andere Länder befassen. Erst das kürzlich vorgelegte Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

---

<sup>139</sup> Dies gilt für den Fall Berlin sowohl seitens Berlins als auch seitens der (noch Hilfe verweigernden) Bundesregierung und Länder – was zum Teil durch die formulierten Maximalpositionen im anhängigen Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht erklärbar ist. Die gegenwärtigen Konsolidierungskonzepte des Berliner Finanzsenators setzen auf Primärsaldoausgleich und Teilentschuldung und verweisen hinsichtlich des langfristigen Haushaltsausgleichs nur auf (zweifelhafte) wirtschaftspolitische Hoffungstatbestände. Die Positionen des Bundes und der Länder konzentrieren sich auf den Nachweis eines Eigenverschuldens Berlins an der Notlage.

<sup>140</sup> vgl. hierzu Kurt Biedenkopf u.a.: Berlin – Was ist uns die Hauptstadt wert?, 2003, mit den verschiedenen Diskussionsbeiträgen; des weiteren Markus C. Kerber: Vor dem Sturm, Anmerkungen zur finanziellen Neu-

zu „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ befasst sich zentral mit der Mehrzahl der aufgeworfenen Themen. Dieses Gutachten schlägt unter anderem institutionelle Regeln zur Vermeidung von Finanzkrisen und Maßstäbe für Sanierungsverfahren im Rahmen einer Haushaltsnotlage vor. So wichtig diese Beiträge sind, so kommen sie zum Teil doch für die weit fortgeschrittene Finanzkrise Berlins zu spät. Vor allem aber setzt das Gutachten auf einen ganz neuen institutionellen Rahmen für Sanierungsländer, für den nur durch schwierige Verhandlungen ein Konsens zwischen Bund und Ländern gefunden werden kann.

Durch den vom Land Berlin vor das Bundesverfassungsgericht gebrachten Anspruch auf Sanierungshilfen zur Überwindung seiner extremen Haushaltsnotlage wird das Problem der Lösbarkeit der Berliner Finanzkrise vor allem als verfassungsrechtlich zu beantwortende Frage behandelt und aus der Sicht Berlins vor allem als Frage, ob die verfassungsrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen gegeben sind. Wenn dies richtig wäre, gälte es, lediglich die tatbestandlichen Voraussetzungen zu prüfen, um dann im Wege der klassischen juristischen Subsumtion zu einem eindeutigen Ergebnis zu kommen. So einfach liegen die Dinge aber – wie in der Bestandsaufnahme diskutiert – nicht.

Einerseits weil es wahrscheinlich demnächst nicht mehr um punktuelle Haushaltsnotlagen ganz weniger Ausreißer-Länder geht, sondern um ein Strukturproblem des deutschen Föderalismus, das dann natürlich nicht einfach weiterhin über den Kamm der Saarland-, Bremen- und nun auch Berlin-Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts geschoren werden kann. Hier wird vielmehr als These die Auffassung vertreten, dass aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts an ganz neuen Maßstäben und v. a. neuen Verfahrenswegen zu arbeiten ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, wenn die sanierungsbedürftigen Länder nicht mehr in der Minderzahl sind, sondern womöglich bald eine stattliche Kohorte ausmachen<sup>141</sup>. Andererseits hat die Berliner Finanzkrise auch in ver-

---

ordnung Berlins aus staatsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht, 2002; Abgeordnetenhaus Berlin: Schlussbericht der Enquêtekommission „Eine Zukunft für Berlin“, 2005.

<sup>141</sup> Es könnte dann zu einem paradoxen und absurden Ergebnis führen, wie es heute schon bei den so genannten Kosten politischer Führung zu beobachten ist, die inzwischen von mehr als der Hälfte der Bundesländer in Anspruch genommen werden. Diese Überlegungen werden durch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom April dieses Jahres eindrucksvoll bestätigt; denn dieses Gutachten geht sichtlich davon aus, dass es in Zukunft nicht mehr nur um die drei Problemfälle Bremen, Saarland und Berlin gehen wird, sondern um das generelle Problem, wie mit hoch verschuldeten Gliedstaaten umzugehen ist, die sich entweder schon oder noch in einer Haushaltsnotlage befinden oder auf eine solche zusteuern wie etwa die in dem Gutachten genannten „Gefährdungsfälle“ Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.



schiedener Hinsicht nationale Dimensionen, welche sich nunmehr in den anstehenden Lösungsanstrengungen auf Basis des Bundesverfassungsgerichts-Spruch wieder finden müssen:

- Es werden verschiedene grundsätzliche Föderalismusfragen berührt, die noch als ungelöst gelten müssen, wie u.a.:
  - Wie geht die Gemeinschaft von Bund und Ländern mit einem Bundesland um, welches aus eigener Kraft nicht mehr refinanzierbar ist?
  - Welche Verpflichtungen und auch spezielle Finanzierungslasten ergeben sich für Bund und Länder aus der Hauptstadtfunktion Berlins?
  - Inwieweit übernimmt der Bund an seinem Hauptsitz vergleichbar zu anderen Staaten eigene Aufgaben z.B. im Sicherheits-, Bau-, Kultur- oder Hochschulbereich, die nach deutscher Verfassung eigentlich Landesaufgaben sind?
  - Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Umstand, dass nach geltenden Regeln des Länderfinanzausgleichs ein Nehmerland nur begrenzte Einnahmenverstärkung aus eigener wirtschaftlicher Dynamisierung erreichen kann?
- Die Höhe der Berliner Schuldenlast ist mit heute 55 Mrd. € und absehbar etwa 80 Mrd. € zum Ende des Jahrzehnts so groß, dass deren (Teil-) Abdeckung durch zusätzliche Bundes-/Länderhilfen die gebenden Haushalte selbst in noch größere Ungleichgewichte als heute führen würde. Allein diese Volumenproblematik und die insgesamt viel schwierigere Finanzsituation der öffentlichen Haushalte (im Vergleich zu den Zeitabschnitten, in denen Bremen und das Saarland hilfebedürftig wurden) erzwingt neue Wege der Krisenbewältigung, die bei einer Hilfgewährung mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit – durch ein robustes Verfahren abgesichert – zu echten Sanierungserfolgen führen muss.
- Letztlich stellt sich auch die Frage, wie bei einer (eingeschränkten) Abdingung der bisherigen uneingeschränkt unbedingten Hilfgemeinschaft im Bundesstaat die möglichen Steigerungen von Refinanzierungskosten für die überschuldeten Länder aufgefangen werden können (Ratingproblematik für die finanzschwachen Bundesländer)?

Berührt wird ferner die grundsätzliche Fragestellung, inwieweit Haushaltsnotlagen und Sanierungshilfen nicht auch zu (partiellen) Souveränitätseinschränkungen oder bindenden Pflichten

für Hilfennehmer führen sollten und müssen, um so zielführende Bedingungen für den Sanierungsprozess herzustellen.

Einen ersten Diskussionsschwerpunkt markiert das schon genannte Beiratsgutachten zu „Haushaltskrisen im Bundesstaat“, das aus finanzwissenschaftlicher und ökonomischer Perspektive Vorschläge für die Entwicklung eines Haushaltsnotlagenregimes vorgelegt hat. Diese Vorschläge benennen drei zentrale Bausteine eines solchen Regimes, nämlich Verfahren für die Diagnose, Feststellung und Sanierung von Haushaltsnotlagen<sup>142</sup>. Wie auch immer man diese diskussionswürdigen Vorschläge im Einzelnen bewerten mag, die drei folgenden, hinsichtlich ihrer Folgewirkungen gründlich zu bedenkenden Konsequenzen liegen auf der Hand:

- Was hier vorgeschlagen wird, sind im deutschen Föderalismus so bisher nicht existierende Verfahren und Institutionen eines Finanzkrisenmanagements bundesstaatlicher Gliedstaaten. Verfahren und Institutionen nämlich, die letztlich auf ein Grundgerüst für ein bundesstaatliches Insolvenzregime hinauslaufen.
- Dies bedeutet – unter dem oben schon angesprochenen Gesichtspunkt der Föderalismusreform durch Finanzreform – einen erneuten Schritt, über die Änderung des Finanzverfassungs- und Haushaltsrechts eine Reform des föderalistischen Systems anzustoßen, und zwar mit weit reichenden Folgen für die finanzielle Autonomie der Bundesländer.
- Die bedeutet weiterhin, dass die aus der finanzwissenschaftlichen und ökonomischen Perspektive gemachten Vorschläge einer flankierenden verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Diskussion bedürfen, die der Beirat selbst weder leisten wollte noch konnte.

---

<sup>142</sup> Was das Diagnoseverfahren angeht, so bestünde es im Kern in der Festlegung von Verschuldungsgrenzen für die einzelnen Gebietskörperschaften, die anhand von Indikatoren festgelegt werden können. Der zweite Baustein besteht aus einem Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage, eine Feststellung, die wegen ihrer weitreichenden Folgewirkungen nach Vorstellung des Beirates in die Hand eines zu schaffenden „Stabilitätsrates“ gelegt werden sollte, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers zusammengesetzt und dem auf gesetzlichem Wege die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin und zur Durchführung des Haushaltsnotlagenverfahrens eingeräumt werden. Die dritte Stufe des Modells schließlich besteht aus dem eigentlichen Sanierungsverfahren, dessen Ziel nicht nur in einer quantitativen Konsolidierung, sondern darüber hinaus in einer auch qualitativen Verbesserung der Haushaltsstruktur besteht

In dem nachfolgendem Kapitel streben wir in diesem Sinne an, für die genannten Schritte und Diskussionen die gegenwärtig noch vorhandenen konzeptionellen Lücken für den Umgang mit Haushaltsnotlagen, insbesondere der Entwicklung konkreter Regelungen für Haushaltsnotlagen (Haushaltsnotlagenregimes) und hinsichtlich des konkreten Umgangs mit der vorliegenden Haushaltsnotsituation Berlins weiter zu schließen.



## ***C. Modellvorschlag für ein bundesstaatliches Haushaltsnotlagenregime***

Die bisherigen Überlegungen haben ergeben, dass es nicht nur eine Reihe von guten Gründen dafür gibt, einer rechtlichen Ausgestaltung von Haushaltsnotlagen- und Insolvenz-Situationen von Gebietskörperschaften das Wort zu reden, sondern dass die zum Teil dramatische Lage der öffentlichen Haushalte die Schaffung solcher Regelungsstrukturen als überfällig erscheinen lässt.

Die nachfolgende Entwicklung eines Modellvorschlages nähert sich aus einer finanzverfassungsrechtlichen Perspektive über Regelungsnotwendigkeiten und verfügbare Instrumente den Bausteinen eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes. Im Kapitel C.4. werden daraus konkrete Modellüberlegungen für die Ausgestaltung des konditionierten Haushalts-sanierungsverfahrens – als zentralem Baustein – erarbeitet.

### ***1. Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes***

Wenn im Folgenden der mögliche Inhalt eines Haushaltsnotlagenregimes umrissen werden soll, so wird vorausgesetzt, dass Haushaltsnotlagen überhaupt regelungsfähig sind. Dies ist jedenfalls für Juristen keinesfalls selbstverständlich. Ganz überwiegend wird derzeit davon ausgegangen, dass der Bund und die Länder nicht insolvenzfähig sind. Dabei wird allerdings nicht immer hinreichend zwischen der Frage der Insolvenzfähigkeit und der Frage der Anwendbarkeit der Insolvenzordnung differenziert. Überwiegend wird vielmehr allein dargestellt, dass und warum die Insolvenzordnung auf den Bund und die Länder keine Anwendung finden kann, und daraus geschlossen, dass Bund und Länder nicht insolvenzfähig sind. Dieser Ansatz geht an der Realität vorbei. Mag in der Tat eine begriffliche Unterscheidung zwischen Insolvenz und Haushaltsnotlage geboten sein, ist doch nicht zu leugnen, dass Bund und Länder in eine finanzielle Situation geraten können, die einer Insolvenz nach der Insolvenzordnung durchaus vergleichbar ist<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass der Begriff der Haushaltsnotlage einer möglichst exakten Definition bedarf. Dabei mögen die aus dem Insolvenzrecht bekannten Begriffe der Zahlungsunfähigkeit (§ 17 InsO), der drohenden Zahlungsunfähigkeit (§ 18 InsO) und der Überschuldung (§ 19 InsO) durchaus bei der Bestimmung des Begriffs der Haushaltsnotlage berücksichtigt werden. Gleichwohl ist den Besonderheiten der Staatsverschuldung Rechnung zu tragen (siehe unten § 3 A – Kriterien zur Feststellung einer Haushaltsnotlage), so dass die Voraussetzungen der Insolvenzordnung jedenfalls nicht eins zu eins auf ein Haushaltsnotlagenregime übertragen werden können.

Ungeachtet dieser Begrifflichkeiten untermauern die Argumente von der Insolvenzunfähigkeit des Bundes und der Länder aber die These, dass es für die Abwicklung von Haushaltsnotlagen eines besonderen Haushaltsnotlagenregimes bedarf. Insofern verdienen sie einen besonderen Augenmerk.

### ***1.1. Rechtliche Insolvenz(un)fähigkeit von Gebietskörperschaften***

Nach derzeitig vorherrschendem Verständnis kann ein „Staatsbankrott“ von Bund oder Ländern nicht mit den Mitteln des Insolvenzrechts gelöst werden. Dabei meint der Begriff des „Staatsbankrotts“ die Nichterfüllung staatlicher Schuldverpflichtungen und erfasst insofern zum einen die Zahlungsunfähigkeit eines Staates, zum anderen aber auch dessen Zahlungsunwilligkeit. Das Nichtzahlenwollen wird dem Nichtzahlenkönnen – jedenfalls von der zu Beginn des 20. Jahrhunderts erschienenen Literatur – gleichgestellt, weil über das Vorliegen der Insolvenz nur der Staat selbst, nicht jedoch eine höhere Instanz entscheide.<sup>2</sup>

Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung über das Allgemeine Kriegsfolgesgesetz davon aus, dass „das allgemeine Konkursrecht für einen Staatsbankrott weder gedacht noch geeignet ist.“<sup>3</sup> Wenn es sich dabei allerdings auf den Gedanken stützt, dass anders als bei einem Konkurs eines privaten Schuldners bei der Bereinigung eines Staatsbankrotts nicht die vergangenheitsbezogene Befriedigung der Gläubiger, sondern vor allem die zukunftsgerichtete Sanierung der Finanzwirtschaft zur Ermöglichung der gesamten Staatspolitik im Vordergrund steht,<sup>4</sup> dann verliert dieses Argument mit der ausdrücklichen Betonung des Sanierungsgedankens in § 1 der Insolvenzordnung und der Bereitstellung des Planverfahrens nach den §§ 217 ff. deutlich an Gewicht.<sup>5</sup> Gleichwohl bestimmt § 12 Abs. 1 Nr. 1 InsO derzeit ausdrücklich, dass die Durchführung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen des Bundes oder eines Landes unzulässig ist.

<sup>2</sup> Vgl. die Nachweise bei *Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen, S. 156 m.w.N.

<sup>3</sup> BVerfGE 15, 126, 135.

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 5, 126, 141.

<sup>5</sup> So auch *Engelsing*, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen, S. 158; vgl. auch schon *Roth*, Verfassungsrecht und Insolvenzrecht, in: Mußnug (Hrsg.), Rechtsentwicklung unter dem Grundgesetz, S. 187, 202.

Nach § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung<sup>6</sup> sind Staaten und Gemeinden – also alle Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland – insolvenzunfähig, d.h. ein Insolvenzverfahren über das Vermögen von Gebietskörperschaften ist nicht zulässig. In dieser Vorschrift des positiven Rechts spiegelt sich das überkommene *Dogma der fehlenden Insolvenzfähigkeit der öffentlichen Hand*, ein Dogma, dem ein bestimmtes Staatsverständnis zugrunde liegt, das zur ökonomischen Realität mehr und mehr in Widerspruch gerät, weil zahlreiche Gebietskörperschaften – würden sie sich nicht nur Unternehmen nennen („Unternehmen Berlin“ als Leitbild der Verwaltungsreform), sondern wären sie auch de jure welche – längst Insolvenz hätten anmelden müssen.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland, gemessen in Geldschulden, liegt inzwischen bei €1.45 Billionen und wächst – wie in der Vergangenheit - weiter<sup>7</sup>:

	<b>Insgesamt</b>	<b>Bund</b>	<b>Länder</b>	<b>Kommunen</b>
1992	679.867	310.224	197.342	70.172
1993	765.510	50.379	219.135	77.003
1994	1.009.323	364.289	235.542	80.642
1995	1.069.247	385.684	257.336	83.743
1996	1.119.976	426.025	279.864	85.396
1997	1.153.413	459.686	299.744	85.598
1998	1.183.063	487.991	314.765	84.826
1999	1.198.145	708.314	322.672	83.936
2000	1.198.145	715.627	333.187	82.991
2001	1.203.887	697.290	357.684	82.669
2002	1.253.195	719.397	384.773	82.662
2003	1.325.733	760.453	414.952	84.069
2004	1.394.741	802.997	442.973	84.089

Während die Verschuldung der Gebietskörperschaften also dramatisch zunimmt, bleibt die insolvenzrechtliche Situation konstant, mit der Folge, dass sich die Schere zwischen Rechtslage und Realität immer weiter öffnet und die Konsequenzen nur noch als anachronistisch bezeichnet werden können.

<sup>6</sup> § 12 Abs. I InsO hat folgenden Wortlaut: § 12 Juristische Personen des öffentlichen Rechts (1) Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen 1. des Bundes oder eines Landes 2. einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.

<sup>7</sup> Übersicht entnommen aus: Budäus (2005: 4).

Zwei Autoren sollen zum Beleg dafür in den Zeugenstand gerufen werden. Der erste Zeuge ist Axel Kämmerer, der sich jüngst zum Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht geäußert hat und eingangs seines Beitrages zunächst noch einmal das Dogma der Insolvenzunfähigkeit von Staaten anspricht. Die daraus sich ergebende *paradoxe Situation* ist, dass auch extrem hoch verschuldete Gebietskörperschaften – wie etwa das Land Berlin – nicht die geringste Schwierigkeit haben, am Kreditmarkt immer wieder „gutes Geld“ zu erhalten<sup>8</sup>:

„Den Kreditinstituten gelten Staaten meist als erstklassige Schuldner. Nicht nur in Deutschland, dessen Gesamtstaatsverschuldung heute auf rund 1,4 Bill. € geschätzt wird, muten derlei Elogen sonderbar an. Zu den Geheimnissen der besonderen Bonität der öffentlichen Hand zählt der simple Umstand, dass ein solcher Schuldner Bestandschutz genießt. Vor Konkurs bzw. Insolvenz schützt er sich selbst qua Gesetz, im Falle Deutschlands § 12 I InsO, das seiner inneren Souveränität entspringt. Weder in- noch ausländische Gläubiger, weder staatliche noch private, können einem souveränen Staate ein Insolvenzverfahren mit Folgen auferlegen, wie sie bei juristischen Personen des Privatrechts üblich sind. Fremdverwaltung und ggf. am Ende Liquidation. Ein weiterer Grund für die hohe Bonität von Staaten ist der Umfang ihres Haftungskapitals. Äußerungen wie die der Europäischen Kommission in der EFIM-Subventionsentscheidung (1993), der Staat verfüge über ‚unermessliche finanzielle Ressourcen‘ (Kommission, ABl. EG 1993, Nr. C 349, 2 (3)), sind geeignet, Kreditwürdigkeitsbedenken auch im Falle hoher Staatsschulden zu zerstreuen.“

Dies alles habe mit der historischen Realität wenig zu tun<sup>9</sup>:

„Mit der historischen Realität hat das vermittelte Bild eines Gemeinwesens mit unerschöpflicher finanzieller Potenz nur wenig gemein. Zwar sind Staaten kraft ihrer Souveränität gegen einseitig gestaltende Interventionen anderer auch in finanziellen Angelegenheiten gefeit; Staatsbankrott aber war und ist ein in der Realität häufig anzutreffendes Phänomen. Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung (nach §§ 17 ff. InsO Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gegen einen Privaten) sind in den letzten 200 Jahren in rund 90 Fällen erklärt worden. Auch die Mehrzahl der europäischen Mächte hat sich schon einmal, einige gar mehrfach, außer-

---

<sup>8</sup> Kämmerer (2005: 651 mwN).



stande erklärt, ihre Verbindlichkeiten zu bedienen. Unermesslichkeit finanzieller Ressourcen impliziert überdies nicht Unerschöpflichkeit: Zwischen Argentiniens Reichstumszenit und der offiziellen Erklärung seiner Zahlungsunfähigkeit zum Jahreswechsel 2001/2002 liegen weniger als hundert Jahre. Die sich lange ankündigende und bis heute schwelende Zahlungskrise eines der früher wohlhabendsten Länder der Welt reflektiert wie ein Brennspiegel die Desiderate bestehender völkerrechtlicher Krisenbewältigungsinstrumente. Denn das Fehlen eines förmlichen Insolvenzverfahrens, in dem der Respekt vor staatlicher Souveränität zum Ausdruck kommt, gereicht den betroffenen Staaten mittlerweile zum Nachteil. Der Staatsbankrott erweist sich oft als Schuldenfalle, aus der sich die betroffenen Länder kaum noch befreien können (Vgl. auch Ohler, Der Staatsbankrott, JZ 2005, 590 (592f)).“

Diesem klaren Befund sei an dieser Stelle nur noch ein Aspekt hinzugefügt: während es für souveräne Staaten noch als ein Argument gelten mag, dass sich der Staat kraft seiner Abgabenhöhe gewissermaßen „refinanzieren“ kann, gilt dies etwa für die deutschen Bundesländer – um die es ja in unserem Diskussionszusammenhang vornehmlich geht – eindeutig nicht: die Länder sind wegen der Asymmetrie der Finanzbeziehungen in der grundgesetzlichen Finanzverfassung<sup>10</sup> gar nicht in der Lage, von sich aus Steuerquellen zum Sprudeln zu bringen, da alle Steuerarten bundesgesetzlich geregelt sind und die Länder – so gesehen – nur Trittbrettfahrer des Bundes sind.

Der zweite Zeuge soll Dietrich Budäus sein, der in seinem schon zitierten Beitrag aus ökonomischer Perspektive darauf hinweist, wie wenig sich das Dogma von der Insolvenzunfähigkeit von Gebietskörperschaften und ihrem zunehmenden „Gefangensein in der Zinsfalle“ miteinander vertragen<sup>11</sup>:

„Die vorgegebene und bis hierher behandelte Fragestellung nach der Kreditwürdigkeit von Bund, Ländern und Kommunen setzt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften als gegeben und unabdingbar voraus. Bei der Frage nach der Bonität wird implizit die in der Vergangenheit geübte Praxis fortgeschrieben, d.h. es wird implizit unterstellt, dass auch in Zukunft weiterhin Kredite aufgenommen werden sollen und müssen. Eine

---

<sup>9</sup> Kämmerer (2005: 651 mwN).

<sup>10</sup> Vgl. dazu Schuppert (1993b: 26 ff).

<sup>11</sup> Budäus (2005: 10f).

Hinterfragung der Sinnhaftigkeit einer Verschuldungsphilosophie erfolgt hingegen nicht. Verschuldung wird als etwas Unabdingbares angesehen und damit deren Anstieg. *Der Abbau von Verschuldung ist faktisch nicht Gegenstand öffentlichen Handelns und Denkens.* Ergänzend wird, zurückgreifend auf Keynes, das theoretische Gerüst eines Deficit Spending immer wieder als Legitimationsgrundlage für wachsende Verschuldungen herangezogen. Bedenken gegen dieses Vorgehen werden durch die Frage nach der Kreditwürdigkeit substituiert. Die Frage nach der Kreditwürdigkeit wiederum stellt sich letztlich dann nicht, wenn zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit des Staates auf die Zahlungsverpflichtung der Bürger über das staatliche Privileg der Steuererhebung zurückgegriffen werden kann. Eine Insolvenz und damit eine Zahlungsunfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften wird von daher für ausgeschlossen gehalten<sup>12</sup>.

*Formal mag eine derartige Argumentationsweise zutreffen, ökonomisch ist sie äußerst problematisch.* Es sei deshalb noch einmal darauf verwiesen, dass die Gebietskörperschaften in Deutschland zurzeit jährlich über 60 Mrd. Euro Zinsen für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite aufbringen müssen, wobei das derzeitige niedrige Zinsniveau zusätzlich zu berücksichtigen ist. In einzelnen Gebietskörperschaften reichen die massiven jährlichen Personaleinsparungen nicht einmal aus, um die zusätzlichen Zinsen für die Neuverschuldung aufzubringen. Das Problem liegt somit nicht nur in dem hohen Niveau der Zinszahlungen, sondern in der „Zinsfalle“. Die Spar-effekte reichen nicht aus, die zusätzlichen Zinseffekte aufgrund der Neuverschuldung abzudecken.“

Angesichts dieser Entwicklungen kann es nicht überraschen, dass das Rütteln an dem Insolvenzunfähigkeits-Dogma immer vernehmlicher wird und die Stimmen sich mehren, die Übertragbarkeit der Grundsätze privatwirtschaftlicher Insolvenzverfahren auf Gebietskörperschaften zumindest zu prüfen. Deswegen soll im Folgenden zunächst ein Blick auf die internationale Praxis und sodann auf die neuere Reformdiskussion geworfen werden, und zwar weniger mit dem Ziel, eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften zu entwerfen, als vielmehr zu überlegen, welche Elemente des Insolvenzrechts – einem Rechtsgebiet, das sich

---

<sup>12</sup> Fox (2002: 359).

seit Jahrhunderten mit dem „Sozialphänomen“ von Zahlungsunfähigkeit beschäftigt<sup>13</sup> – in die Konzeptualisierung eines Haushaltsnotlagengrundsatzgesetzes übernommen werden können.

## 1.2. *Insolvenzrecht für Staaten*

Überträgt man diese allgemeinen Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften auf die besondere Forderung nach einem Insolvenzrecht für Staaten, so ist zunächst fraglich, ob ein Insolvenzrecht für Staaten im Hinblick auf den ehernen Grundsatz der staatlichen Souveränität überhaupt denkbar ist. Betrachtet man die neuere Literatur dazu, so folgt daraus das relativ eindeutige Ergebnis, dass die staatliche Souveränität weder einem konsentierten Insolvenzverfahren noch dem in der Praxis des internationalen Währungsfonds üblichen Praxis der „Konditionalität“ der Darlehensvergabe entgegensteht; einige holzschnittartige Bemerkungen mögen dazu ausreichen:

(1) Das Völkerrecht kennt nicht nur das Prinzip der Souveränität der Staaten, es kennt auch den *Grundsatz der Vertragsfreiheit*, und zwar – und das ist hier die Pointe – als Ausfluss staatlicher Souveränität: „Das völkerrechtliche Vertragsrecht war weitgehend – und ist dies auch heute noch – vom Grundsatz der Vertragsfreiheit bestimmt. Das hängt unmittelbar mit dem Prinzip der Souveränität der Staaten zusammen. Grundsätzlich ist es das Recht des souveränen Staates, zu entscheiden, mit wem und worüber er einen Vertrag schließt“.<sup>14</sup>

Grenzen findet diese völkerrechtliche Vertragsfreiheit – die sogar die eine deutliche Machtasymmetrie der Vertragsparteien widerspiegelnden sog. „ungleichen Verträge“ nicht ausschließt<sup>15</sup> – nur dort, wo es sich um den eng begrenzten Bereich handelt, der im geltenden Völkerrecht dem Kernbestand anerkannter *ius cogens-Normen* und -Grundsätze zugerechnet wird; was von diesem zwingenden Völkerrecht erfasst wird und daher nicht Gegenstand vertraglicher Regelungen sein kann, fassen Delbrück und Wolfrum wie folgt zusammen<sup>16</sup>:

---

<sup>13</sup> Paulus (2002: 725).

<sup>14</sup> Delbrück/Wolfrum (2002: 535).

<sup>15</sup> Vgl. zur Geschichte der ungleichen Verträge im neueren Völkerrecht Conrad (1999).

<sup>16</sup> Delbrück/Wolfrum (2002: 537).

„So stellt das umfassende Verbot der gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung oder Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen eine Grundnorm des Gewohnheitsrechts, VOR ALLEM ABER ALS ZENTRALE Norm der Charta der VN (Art. 2, Ziff. 4) einen konstitutiven Teil der institutionellen Friedensordnung als Rechtsordnung dar. Nach der Rechtsprechung des IGH gehören neben dem Gewaltverbot und dem damit eng verbundenen Interventionsverbot vor allem Normen aus dem Bereich des Schutzes fundamentaler Menschenrechte zum *ius cogens*: so das Verbot des Völkermordes, das Verbot der Folter, das Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels, aber auch die im Urteil zum Barcelona-Traction-Fall als Grundsätze mit erga omnes-Wirkung aufgeführten Verbote der Rassendiskriminierung und der Apartheid-Politik, denen ebenfalls *ius cogens*-Charakter zugesprochen werden kann. Darüber hinaus werden auch grundlegende Normen des humanitären Völkerrechts (*ius in bello*) zumindest als erga omnes-Normen eingestuft, den ‚basic considerations of humanity‘ sogar *ius cogens*-Charakter zugesprochen.“

Als eine erste Zwischenbilanz wird man angesichts des völkerrechtlichen Grundsatzes der Vertragsfreiheit souveräner Staaten und angesichts des mit den Stichworten „Gewaltverbot und Menschenrechte“ zu skizzierenden Ausnahmebereichs zwingenden Völkerrechts zu dem eindeutigen Ergebnis kommen, dass das geltende Völkerrecht einem vertraglich vereinbarten Insolvenzverfahren nicht entgegensteht.

(2) Auch Christoph Paulus ist in seinen viel zitierten „Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten“<sup>17</sup> dem Souveränitätsargument entgegengetreten und hat in diesem Zusammenhang nicht nur auf den beobachtbaren Wandel des Souveränitätsbegriffs abgestellt, sondern vor allem darauf, dass es mit dem US-amerikanischen Chapter 9-Verfahren durchaus ein Beispiel für ein funktionsfähiges Insolvenzverfahren über Gebietskörperschaften gäbe; er führt dazu Folgendes aus<sup>18</sup>:

„Im Übrigen zeigt ein Blick auf das US-amerikanische Insolvenzrecht, dass ein Insolvenzverfahren über Körperschaften des öffentlichen Rechts (Municipalities) durchaus

---

<sup>17</sup> Paulus (2002: 725).

unter Wahrung ihrer Souveränitätsbelange durchgeführt werden kann. *In Gestalt des US-amerikanischen Chapter 9-Verfahrens existiert ein praxisbewährtes Modell*, in das sämtliche Gläubiger einbezogen werden und *der souveräne Schuldner weiterhin handlungsfähig gehalten wird*. Das Verfahren stellt eine auf die Besonderheiten des in Frage stehenden Schuldners angepasste Variante des allgemeinen Reorganisations- oder Planverfahrens (Chapter 11) dar. Soweit ersichtlich, ist es das ausgefeiltste und am weitesten fortentwickelte Modell der insolvenzrechtlichen Behandlung einer souveränen, öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft. Bereits seit 1934 finden sich entsprechende Vorbilder in der amerikanischen Konkursgesetzgebung. Eine Vielzahl von Fällen – und hier insbesondere die Zahlungsunfähigkeit der Stadt New York im Jahre 1975 – haben dazu geführt, dass das Verfahren weiter entwickelt und an die praktischen Bedürfnisse angepasst wurde. Auf Details wird bei der Ausgestaltung eines Verfahrensvorschlags mehrfach zurückzukommen sein.“

Man wird – um eine weitere zwischenbilanzierende Bemerkung zu machen – diesem Beispiel des Chapter 9-Verfahrens eine gewisse Überzeugungskraft nicht absprechen können.

(3) Steht das Souveränitätsargument also einem Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften prinzipiell nicht entgegen, so gilt dies auch für das ja durchaus *eingriffsintensive Konditionalitätsregime*, das der Internationale Währungsfonds auf der internationalen Bühne praktiziert und das von Klaus Weigeldt in seiner grundlegenden Untersuchung mit wenigen Strichen wie folgt skizziert und problematisiert worden ist<sup>19</sup>:

„Die Kredite, die regelmäßig in Form der sog. *Bereitschaftskreditvereinbarungen* abgewickelt werden, sind mit Auflagen, den Erfüllungskriterien, versehen, die ein Staat einzuhalten hat, um im Rahmen seiner Kreditlinie weitere Zahlungsmittel anfordern zu können. Diese Auflagen stellen die Essenz der Politik der Konditionalität dar. Die strengen Auflagen des IWF, die wie die weiteren Inhalte der Bereitschaftskreditvereinbarungen meist vertraulich behandelt werden, verpflichten die Staaten zu intensiven Einschnitten in ihren Haushalten, so dass häufig drastische Verschlechterungen der ohnehin angespannten sozialen und wirtschaftlichen Lage der Schuldnerstaaten die zwangsläufige Folge sind. Diese Auflagenpolitik hat zu unzähligen Vorwürfen mit

---

<sup>18</sup> Paulus (2002: 727).

dem Inhalt geführt, der Fonds handele rechtswidrig, wobei die angebliche Verletzung der Staatssouveränität neben der Beschuldigung, die Menschenrechte nicht zu beachten, am schwersten wiegt und daher Gegenstand dieser Untersuchung war.“

In seiner Arbeit kommt Weigeldt zu dem eindeutigen Ergebnis, dass sowohl das Souveränitätsprinzip wie das völkerrechtliche Interventionsverbot durch die Konditionalitätspraxis des IWF nicht verletzt werden; was zunächst das Souveränitätsprinzip angeht, so führt er dazu in seinen zusammenfassenden Thesen Folgendes aus<sup>20</sup>:

„Die historische Entwicklung der Staatssouveränität zeigt die Veränderung von einem absoluten und undurchdringbaren zu einem relativen und abgeschwächten Verständnis, das insbesondere mit der zunehmenden Delegation von staatlichen Funktionen auf die Internationalen Organisationen einen entscheidenden Wandel erfahren hat. Besonders deutlich wird die *Relativierung der Staatssouveränität* im Bereich des internationalen Umweltrechts und auf dem Gebiet des internationalen Handels und der internationalen Finanzdienstleistungen. Nur eine ultra vires-Handlung des Fonds, also ein Überschreiten der durch die mitgliedstaatliche Ermächtigung gedeckten organisationsrechtlichen Kompetenzen, kann eine Verletzung der Staatssouveränität hervorrufen. Die Praxis der Bereitschaftskreditvereinbarungen mit der Ermächtigung durch den letter of intent erweitert jedoch die grundsätzlich bestehende Rechtsmacht des Fonds im Einzelfall. Der im Recht des IWF anwendbare *Grundsatz volenti non fit iniuria* führt zu einem wirksamen Ausschluß der Verletzung der Staatssouveränität durch die Mitgliedstaaten.“

Auch das Interventionsverbot werde nicht verletzt<sup>21</sup>:

„Das *Verbot der völkerrechtlichen Intervention*, dessen Schutzgut die staatliche Souveränität ist, dient als weiterer Gradmesser zur Überprüfung der Konditionalität des IWF; hierbei ist entscheidendes Kriterium einer völkerrechtswidrigen Intervention das *Vorliegen unzulässigen Zwangs*. Der Bereich der in diesem Zusammenhang zu bestimmenden ausschließlich mitgliedstaatlichen Angelegenheiten hängt von dem

---

<sup>19</sup> Weigeldt (1999: 251).

<sup>20</sup> Weigeldt (1999: 252 f).

<sup>21</sup> Weigeldt (1999: 253 f).

Ausmaß der dem IWF zugebilligten rechtlichen Kompetenzen ab. Wiederum schließt der jeweilige *letter of intent* – *volenti non fit iniuria* – einen Eingriff von seiten des IWF aus. Darüber hinaus liegt auch der zur Bejahung einer unzulässigen Intervention erforderliche völkerrechtliche Zwang bei der Kreditvergabepolitik des Fonds gegenüber den Schuldnerstaaten nicht vor.“

Auch mit dem anderen Standardargument, eine Insolvenz für Gebietskörperschaften sei schon deshalb prinzipiell ausgeschlossen, weil sie unverzichtbar öffentliche Aufgaben wahrzunehmen hätten, ist es bei näherer Betrachtung nicht allzu weit her; Christoph Ohler hält dieser *Standardbehauptung von der fehlenden Insolvenzfähigkeit von öffentlichen Körperschaften* zu Recht die folgende, auf die Ziele des heutigen Insolvenzverfahrens<sup>22</sup> abstellende Überlegung entgegen<sup>23</sup>:

„Aus juristischer Sicht lautet der Einwand, dass der Staat nicht mit einem privaten Schuldner zu vergleichen sei. Der Staat könne nicht einem wie auch immer gearteten Verfahren unterworfen werden, das zur Liquidation des Staatsvermögens und der anschließenden quotenmäßigen Befriedigung der Gläubiger führe. Ansonsten wäre der Staat nicht mehr in der Lage, seine übergreifenden Aufgaben zu erfüllen und hörte auf, Staat zu sein. Dieses Argument trifft sicherlich zu, soweit man in einem Insolvenzverfahren lediglich das Ziel sieht, die Ansprüche der Gläubiger durch umfassende Verwertung des Schuldnervermögens zu befriedigen. Anspruchsbefriedigung und Liquidation des Gemeinschuldners gingen dabei Hand in Hand. Soweit man in einem Insolvenzverfahren dagegen die Funktion sieht, neben der Befriedigung der Gläubigerinteressen auch *die Reorganisation des Schuldners herbeizuführen*, ergibt sich ein anderes Bild. Ganz in Übereinstimmung mit dem Ansatz des modernen Insolvenzrechts ließe sich formulieren, das Insolvenzverfahren solle das Überleben des Gemeinschuldners erst ermöglichen, indem er sich von seinen Restschulden befreit.“

---

<sup>22</sup> § 1 der geltenden Insolvenzordnung hat folgenden Wortlaut: „Das Insolvenzverfahren dient dazu, die Gläubiger eines Schuldners gemeinschaftlich zu befriedigen, indem das Vermögen des Schuldners verwertet und der Erlös verteilt oder in einem Insolvenzplan eine abweichende Regelung insbesondere zum Erhalt des Unternehmens getroffen wird. Dem redlichen Schuldner wird Gelegenheit gegeben, sich von seinen restlichen Verbindlichkeiten zu befreien.“

<sup>23</sup> Ohler (2005: 590 ff).

Als Zwischenbilanz wird man daher feststellen können, dass weder das Souveränitätsargument, noch der Gesichtspunkt „öffentliche Aufgabenträger“ einem Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften prinzipiell entgegenstehen; eine ganz andere und davon zu unterscheidende Frage ist die, wie man in einem öffentlich-rechtlichen Insolvenzverfahren den Besonderheiten öffentlicher Körperschaften Rechnung zu tragen hätte.

### **1.3. Insolvenzrecht für Gemeinden**

Während bisher überwiegend die Möglichkeit und Wünschbarkeit eines Insolvenzverfahrens für souveräne Staaten debattiert wurde, hat die Diskussion nunmehr auch die kommunale Ebene erreicht. Dies bestätigt unsere Einschätzung, dass das Haushaltsnotlagen- und Insolvenzthema nicht nur en vogue ist, sondern dringend einer – wie auch immer aussehenden – Regelung bedarf.

Dem entspricht auch die Auffassung von Christoph Paulus, der mit seinen „Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden“<sup>24</sup> die Diskussion energisch angestoßen hat; sein Fazit lautet wie folgt<sup>25</sup>:

„Die Finanznotlage einer Vielzahl von deutschen Gemeinden legt den Gedanken an ein Insolvenzverfahren nahe. Dies umso mehr, als es der Gesetzgeber der InsO selbst ist, der von einer Insolvenzfähigkeit dieser juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgeht. Die Vorteile der Durchführung liegen auf der Hand – allem voran die damit geschaffene Möglichkeit, nach einem schmerzhaften Einschnitt einen Neuanfang gestalten zu können. Was diesen Gedanken gleichwohl so gewagt erscheinen lässt, ist ein mentales Verharren bei dem noch in der KO allein geregelten Zerschlagungsmechanismus. Das aber ist nunmehr bekanntlich Vergangenheit. Die InsO hat schließlich ein Reorganisierungsinstrumentarium in Gestalt des Planverfahrens geschaffen, das ein erneutes, modernisiertes Überdenken der Insolvenzoption für Gemeinden erforderlich macht und rechtfertigt.“

---

<sup>24</sup> Paulus (2003b: 869 ff).

<sup>25</sup> Paulus (2003b: 872).



Inzwischen sind die Überlegungen weitergegangen und ihr derzeitiger Stand findet sich umfassend dokumentiert in dem sehr abgewogenen und daher auch mit einem Fragezeichen versehenen Beitrag von Angela Faber zur „Insolvenzfähigkeit für Kommunen?“<sup>26</sup>. Auch sie hält ein den Besonderheiten von Gebietskörperschaften angepasstes *Insolvenz-Planverfahren* für einen denkbaren Regelungsweg und führt dazu Folgendes aus<sup>27</sup>:

„Aus dieser ersten vorsichtigen Einschätzung folgt, dass die Einführung einer beschränkten oder unbeschränkten Insolvenzfähigkeit für die Kommunen wegen des im Vorfeld einer Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung liegenden verfassungsrechtlichen Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung oder finanzielle Mindestausstattung eigentlich obsolet ist. Aufgrund der Ausstattungspflichten auf Seiten des Landes dürfte es schon nicht zu einem nach geltendem Insolvenzrecht erforderlichen Eröffnungsgrund kommen. Anders sähe es aus, wenn die übergeordneten Gebietskörperschaften nicht bereit oder imstande wären, ihren Ausstattungspflichten zu genügen. Wenn man eine Insolvenzfähigkeit von Kommunen ernsthaft erwägen wollte, müsste man wegen der besonderen Funktion von Gebietskörperschaften, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, ein gesondertes Insolvenzrecht für öffentliche Gebietskörperschaften schaffen, bei welchem *die Schaffung einer Grundlage für die Zukunft und nicht die Gläubigerbefriedigung im Vordergrund stehen* sollte. Nur insoweit besteht eine ähnliche Interessenlage wie bei dem *Planverfahren* nach geltendem privatem Insolvenzrecht. Hinsichtlich der Rangfolge der Gläubigerbefriedigung müsste sicherlich ein Gesichtspunkt sein, ob der jeweilige Gläubiger die Möglichkeit hatte, – z.B. als kreditvergebende Bank – auf die Begründung des Schuldverhältnisses zur Kommune Einfluss zu nehmen oder aber – wie z.B. als Empfänger einer gesetzlich normierten Leistung – nicht. Eine Beschränkung der Insolvenzfähigkeit der Kommunen auf die freiwillige Aufgabenerfüllung dürfte hingegen zu einem Ausverkauf, zur Liquidation kommunaler Selbstverwaltung führen. Trotz der geübten Kritik an den zur Insolvenzfähigkeit von Kommunen unterbreiteten Vorschlägen zwingt die dramatische Finanzsituation aller staatlicher und kommunaler Ebenen Wissenschaft und Praxis dazu, über neue Instrumente der Haushaltskonsolidierung nachzudenken, wobei die hundertprozentige Besitzstandswahrung auf Seiten aller Beteiligten – Gläubiger und Schuldner –

---

<sup>26</sup> Faber (2005: 933 ff).

<sup>27</sup> Faber (2005: 945 f).

wohl illusionär sein dürfte. Insoweit ist die Interessenlage mit der eines privaten Insolvenzverfahrens schon jetzt vergleichbar.“

Vor allem aber macht Angela Faber vollkommen zutreffend geltend, dass die Einführung eines Insolvenzverfahrens für Gebietskörperschaften sich auf alle Verwaltungsebenen – Bund, Länder und Gemeinden – erstrecken müsse, da wegen der Neigung der höheren Ebene, Aufgaben und Kosten nach unten durchzureichen, insolvenzfähige Gemeinden in der Tat im Alleinbesitz des „Schwarzen Peters“ wären<sup>28</sup>:

„Im Falle der Einführung einer unbeschränkten oder beschränkten Konkursfähigkeit der Kommunen würde sich automatisch die Frage stellen, warum für die anderen Ebenen der öffentlichen Gebietskörperschaften, insbesondere Bund und Länder, nicht Ähnliches überlegt werden sollte. Für den Bereich der Bundesländer ist dies neuerdings in dem erwähnten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen auch erfolgt. Diese Überlegung drängt sich umso mehr auf, als Bund und Länder ihren Teil zu der kommunalen Finanzmisere in der Vergangenheit durch die Übertragung von kostenträchtigen Aufgaben auf die Kommunen unter Außerachtlassung entsprechender notwendiger Kostenerstattungen beigetragen haben. Die Zulassung einer nur kommunalen Insolvenz würde die Kommunen, die bereits Opfer dieser staatlichen Aufgaben- und Finanzpolitik geworden sind, zu den Sündenböcken machen, die diese misslungene Politik durch Liquidation ihrer verbliebenen freiwilligen Aufgabenspielfläche nun ausbaden müssten.“

#### ***1.4. Insolvenzrecht für Bundesländer***

Ist ein Insolvenzrecht für Staaten (völkerrechtlich) nicht nur vorstellbar, sondern auch zulässig, und gilt Gleiches auch für die unterstaatliche Ebene der Gemeinden, so liegt der Schluss nahe, dass auch ein Insolvenzrecht für Bundesländer für solche Fälle denkbar sein kann und ist, in denen ein Bundesland in eine Haushaltsnotlage gerät. Wegen der nicht nur terminologischen Unterschiede zwischen der Insolvenz (eines Privatunternehmens) und der Haushaltsnotlage (eines Bundeslandes) soll ein solches Insolvenzrecht besser und deshalb auch im Folgenden als Haushaltsnotlagenrecht bezeichnet werden.

## 2. *Instrumentenkasten*

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass die Sachprobleme der Haushaltsnotlage wie der Überschuldung so eng miteinander zusammenhängen, dass es nahe liegt, die Regelungsstruktur des insolvenzrechtlichen Planverfahrens in die zu entwerfende Regelungsstruktur eines Haushaltsnotlagenregimes zu integrieren. Wie ein solches Haushaltsnotlagenregime in seinen groben Zügen aussehen könnte, gilt es nunmehr zu diskutieren. Es ist hier nicht der Ort, alle nur denkbaren Instrumente darzustellen und zu würdigen; mit wenigen Pinselstrichen sollen aber wenigstens *die zentralen Strategien zur Bewältigung von Haushaltskrisen* kurz skizziert werden.

### 2.1. *Festlegung von Verschuldungsgrenzen*

Die erste, sich geradezu aufdrängende Strategie besteht darin, eine Haushaltsnotlage dadurch gar nicht erst entstehen zu lassen, dass die *Aufnahme von Krediten rechtlich begrenzt wird*. Diesen Weg haben nahezu alle Staatsverfassungen beschritten, so auch das Grundgesetz, nach dessen Art. 115 die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf, es sei denn, es geht um die „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Die Begrenzungswirkung dieser verfassungsrechtlichen Verschuldensbremse tendiert gegen Null; wir können an dieser Stelle der Versuchung nicht widerstehen, eine Passage eines Beitrags aus der Feder eines der Verfasser zu zitieren, in dem es dazu wie folgt heißt<sup>29</sup>:

„Diese mit der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung des Haushaltsrechts eingeführte situationsbezogene Betrachtungsweise ruft förmlich nach der juristischen Ummantelung mit Begriffen wie Beurteilungsspielraum, Einschätzungsprärogative, Vertretbarkeitskontrolle etc. Aber nicht nur solche ‚klassischen‘ Bedenken wie die der geringen Justitiabilität der Vorschrift sind hier veranlasst; es fragt sich darüber hinaus, ob sie angesichts der tatsächlichen Entwicklung von Wirtschaft und Haushalt überhaupt noch funktionieren kann. Helmut Gschwendtner hat in seinem Gutachten zu

---

<sup>28</sup> Faber (2005: 945).

den Grenzen der Staatsverschuldung zu Recht ausgeführt<sup>30</sup>, dass – würde man die Maßstäbe der „golden sixties“ anlegen – wir es heute mit einer permanenten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu tun hätten, Art. 115 GG auf absehbare Zeit leerliefe. Damit ist das Problem auf dem Tisch, ob eine solche Einrichtung wie die des umformulierten Art. 115 GG, die aus dem Arsenal einer antizyklischen Konjunkturpolitik stammt, angesichts einer weitgehenden strukturellen Wachstumsschwäche der Wirtschaft überhaupt greifen kann. Ein weiteres kommt hinzu. Kirchhof hat in seiner Begründung des Normenkontrollantrages der CDU-CSU-Fraktion betreffend den Verstoß des Haushaltsgesetzes 1981 gegen Art. 115 GG<sup>31</sup> auf die Gefahr hingewiesen, dass die bloße Zinslast der Staatsverschuldung in den nächsten Jahren die Obergrenze des Art. 115 GG überschreiten könne und damit diese Vorschrift ad absurdum führe. *Skepsis gegenüber der Steuerungskraft haushaltsrechtlicher Vorschriften in Schlechtwetterzeiten ist daher geboten.* In der Hansestadt Hamburg etwa werden trotz des mit Art. 115 GG inhaltlich übereinstimmenden § 18 Abs. 1 LHO unter Berufung auf ein wirtschaftliches Ungleichgewicht auch die laufenden Kosten der Verwaltung aus Krediten finanziert. Eine Fortsetzung dieser Praxis wurde ausdrücklich angekündigt. Wenn also eine Steuerungsleistung des Haushaltsrechts darin besteht, Dämme zu errichten, so wird man wohl im Fall der Staatsverschuldung ‚Land unter‘ vermelden müssen.“

Dass sich an dieser „Land unter“-Situation nicht nur nichts geändert hat, vielmehr die Hochwasserlage dramatischer ist denn je, zeigte sich unlängst in der ungeschminkten Ankündigung der Kanzlerkandidatin Angela Merkel, es müsse in der Startphase der Großen Koalition ein verfassungswidriger Haushalt vorgelegt werden, in dem die Kreditaufnahmen mehr als doppelt so hoch seien wie das Investitionsvolumen.<sup>32</sup>

Angesichts dieses eindeutigen Befundes wird man bei dem Entwurf von Regelungsstrukturen eines Haushaltsnotlagenregimes nicht alleine und auch nicht primär auf die Festlegung von Verschuldungsgrenzen vertrauen dürfen.

---

<sup>29</sup> Schuppert (1984: 216 ff, 246 f).

<sup>30</sup> Gschwendtner (1981: passim).

<sup>31</sup> Normenkontrollantrag vom 6. September 1982.

<sup>32</sup> Nach heftigen Reaktionen in der Öffentlichkeit und der Ankündigung einer Verfassungsklage seitens der FDP wurde in der Diktion der im Entstehen begriffenen Großen Koalition zunehmend auf die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG verwiesen.

## 2.2. *Installierung von Verschuldungswächtern*

Eine das Gemeinwesen erdrosselnde Höhe der Staatsverschuldung zu vermeiden, ist sicherlich ein zentraler Gemeinwohlbelang. Sollen bestimmte Gemeinwohlbelange nicht im Konkurrenzkampf mit anderen, besonders wählerwirksamen Gemeinwohlbelangen ein Dornröschendasein fristen oder gar untergehen, bedarf es durchsetzungsstarker oder zumindest öffentlichkeitswirksamer Anwälte oder Wächter dieser Belange wie etwa einer Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüterin der Verfassung, einer Zentralbank als Hüterin einer stabilen Währung oder eines Kartellamtes als Hüter des Wettbewerbs. Solche institutionellen Anwälte oder Wächter des Gemeinwohls<sup>33</sup> können – wie etwa die Rechnungshöfe als Anwälte von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – von der Rechtsordnung absichtsvoll installiert werden, die Rechtsordnung kann solche Anwälte oder Wächter von Gemeinwohlbelangen positiv zur Kenntnis nehmen – wie etwa in Form der Zulässigkeit der Verbandsklage von Umweltschutzorganisationen –, oder es kann sich um selbsternannte Wächter des Gemeinwohls handeln wie etwa Greenpeace oder Transparency International.

(1) Als Beispiel für absichtsvoll installierte Haushalts- und Verschuldenswächter sollen hier die Einrichtung eines Reichssparkommissars sowie die Bundesschuldenverwaltung dienen.

Was zunächst den Reichssparkommissar angeht<sup>34</sup>, so ist seine Schaffung vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage des Deutschen Reiches zu sehen, die zu stärksten Einsparungen in allen Bereichen des öffentlichen Haushaltswesens zwang. Die erstmalige Bestellung des Präsidenten des Rechnungshofs des Deutschen Reiches zum Reichssparkommissar erfolgte durch Kabinettsbeschluss vom 27.11.1922, der folgenden Wortlaut hatte<sup>35</sup>:

„1. Die Reichsregierung ersucht den Präsidenten des Rechnungshofs, Staatsminister a.D. Saemisch, im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen den gesamten (ordentlichen und außerordentlichen) Haushalt und insbesondere die Haushalte und die Haushaltsführung der einzelnen Reichsministerien durchzuprüfen, der Reichsregierung Gutachten über das Ergebnis der Prüfung zu erstatten und bestimmte

---

<sup>33</sup> Dazu Schuppert (2002b: 19-64).

<sup>34</sup> Vgl. dazu Popitz (1927: Sp. 123 ff.).

<sup>35</sup> Hier zitiert nach Rischer (1995: 89).

Vorschläge zu machen über Ersparnisse im Haushaltsplan, für die Verbilligung und Vereinfachung der Verwaltung, insbesondere auch der Verminderung des planmäßigen und außerplanmäßigen Personals, gegebenenfalls unter Aufhebung entbehrlich werdender Behörden, sowie für eine wirtschaftliche Gestaltung der Einnahmen.

2. Der Präsident des Rechnungshofs, Staatsminister a.D. Saemisch, ist im Rahmen seiner Sonderaufgabe befugt, alle Ermittlungen anzustellen, die ihm zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig erscheinen[...]"

Was die Bundesschuldenverwaltung angeht, so wird sie in dem grundlegenden Werk von Wolfram Höfling über das Staatsschuldenrecht „als Organ präventiver Schuldenkontrolle“ charakterisiert<sup>36</sup>. Wenn man aber nun als neugierig gewordener Leser gehofft hatte, bei dieser Institution einem effektiven Verschuldenswächter zu begegnen, sieht man sich jedoch alsbald enttäuscht<sup>37</sup>. Über die Kontrollpraxis und das Kontroll-Selbstverständnis der Bundesschuldenverwaltung – einer selbständigen, nicht weisungsgebundenen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen – berichtet Höfling Folgendes<sup>38</sup>:

„Die Bundesschuldenverwaltung hatte noch in ihren ersten Jahresberichten, zuletzt im Jahresbericht 1981, die Nettokrediteinnahmen den Investitionsausgaben gegenübergestellt und dabei referierend auf die Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG verwiesen. Eine rechtliche Bewertung, die namentlich für das Jahr 1981, in dem die Nettokreditaufnahme mit 37,39 Milliarden DM deutlich über den Ist-Ausgaben für Investitionen (30,5 Milliarden) lag, nahegelegen hätte, unterblieb in diesem Zusammenhang. In ihrem jüngsten Jahresbericht (1990) hat die Bundesschuldenverwaltung nun ihr Kontrollselbstverständnis zu diesem Punkt offengelegt: „Die Einhaltung der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Schranke, wonach die Kreditaufnahme die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben im Normalfall nicht überschreiten darf, hat die Bundesschuldenverwaltung nicht zu überwachen. Dieses Verfassungs-

---

<sup>36</sup> Höfling (1993: 376 ff).

<sup>37</sup> Vgl. auch die kritische Einschätzung bei Friauf (1999: § 91, Rdz. 66 ff).

<sup>38</sup> Höfling (1993: 386/387).

gebot richtet sich, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. April 1989 ... zum HG 1981 klargestellt hat, ausschließlich an den Haushaltsgesetzgeber.“

Letztlich sei – so Höfling – dieses restriktive Kontrollverständnis der Bundesschuldenverwaltung auch durchaus zutreffend und durch ihre Entstehungsgeschichte gerechtfertigt<sup>39</sup>:

„Seit jeher ist die Kontrollkompetenz der Schuldenverwaltungsbehörde auf die Einhaltung der ‚formellen‘ Kreditgrenzen, d.h. das Vorliegen einer der Höhe nach bestimmten bzw. bestimmbaren Kreditermächtigung und der darin statuierten Grenzen und Modalitäten beschränkt. Die Beachtung der ‚materiellen‘ Verschuldungsvoraussetzungen, die bis 1969 mit den Kriterien ‚außerordentlicher Bedarf‘ und ‚werbender Zweck‘ verfassungsrechtlich statuiert waren, war der Überwachungsbefugnis der Schuldenverwaltung entzogen. Hieran hat sich durch die Neufassung des Art. 115 GG nichts geändert. Solange die Kontrollkompetenz der Bundesschuldenverwaltung sich nicht auf eine explizite Befugnisnorm entsprechenden Inhalts stützen kann, verbietet sich eine kompetenzerweiternde Interpretation.“

Also auch hinsichtlich solcher absichtsvollen institutionellen Vorkehrungen – so wird man aus diesen und anderen Beispielen<sup>40</sup> lernen müssen – ist eine gewisse Skepsis hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die Staatsverschuldung in Grenzen zu halten, mehr als angebracht.

Als Beispiel für einen selbsternannten Gemeinwohlakteur mit dem Selbstverständnis eines Sparkommissars und Verschuldenswächters sei hier der Bund der Steuerzahler genannt<sup>41</sup>. Wie andere selbsternannte, vom Zuspruch und Vertrauen seiner Mitglieder abhängige Gemeinwohlwächter auch, ist der als Strategie vor allem auf eine öffentlichkeitswirksame Skandalisierungspolitik angewiesen<sup>42</sup>, mit der Missstände angeprangert und ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden. Als Bestandteil dieser Skandalisierungspolitik sei hier die die Verfasser dieses Beitrages beeindruckende Schuldenuhr genannt, die am Hause des Bundes

---

<sup>39</sup> Höfling (1993: 387).

<sup>40</sup> Vgl. etwa die weit verbreitete Kritik an der Wirksamkeit der Rechnungshofkontrolle; Nachweise bei Schulze-Fielitz (1996).

<sup>41</sup> Laut Internet-Selbstporträt (Stand 26.4.2005) handelt es sich bei dem 1949 gegründeten Bund der Steuerzahler um „das Finanzgewissen der Nation“ in Form eines eingetragenen Vereins mit rund 400.000 Mitgliedern, die in 15 eigenständigen Landesverbänden organisiert sind.

<sup>42</sup> Zu den Handlungsstrategien selbst ernannter Gemeinwohlakteure siehe ausführlich und materialreich Kurbach (2003).

der Steuerzahler angebracht ist und mit präziser Gnadenlosigkeit anzeigt, wie sich der Schuldenbestand der Bundesrepublik Deutschland im Sekunden- und Minutentakt erhöht.

### 2.3. *Haushaltsnotlagensanierung*

Von der Konditionalitätspolitik des IWF bei der Vergabe von Krediten war schon wiederholt die Rede, so dass nunmehr vor allem die kommunale Ebene in den Blick genommen werden soll, was auch deshalb besonders lohnend ist, weil aus dem dort praktizierten Sanierungsinstrumentarium viel zu lernen ist.

In Zeiten knapper Gemeindekassen ist es zunächst Sache der Kommunalaufsicht, über Instrumente nachzudenken, wie die ihrer Aufsicht unterstehenden Gemeinden dazu angehalten und auch gezwungen werden können, Haushaltsnotlagen zu vermeiden bzw. sie zu sanieren; welche Rolle der Kommunalaufsicht dabei zukommt, ist von Dieter Mlynek am Beispiel Niedersachsens<sup>43</sup> wie folgt skizziert worden<sup>44</sup>:

„Die Rolle der Kommunalaufsicht beginnt hier mit der generellen Aufforderung, auf Einsparungen zu achten. Es ist dies die zunächst einmal im Beratungswege eigentlich stets, d.h. nicht nur in Zeiten knapper Kassen, gegebene Mahnung, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 82 Abs. 2 NGO). Häufiger Anlass hierfür sind etwa Feststellungen des Kommunalprüfungsamtes im Rahmen der überörtlichen Prüfung gem. § 121 NGO auf allen Gebieten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, die von der Kommunalaufsicht aufgegriffen und unter Beachtung des Opportunitätsprinzips bis zur Beanstandung (§ 130 NGO) verfolgt werden können. Die Mahnung zu sparen wird regelmäßig aber auch bei Durchsicht der Haushalts- und Stellenpläne gegeben, wenn über die Genehmigung von Kreditaufnahmen gem. § 92 Abs. 2 NGO befunden wird. Sie kann dann Eingang in die Bedingungen und Auflagen finden, unter denen die sogen. *Haushaltsgenehmigung* nach § 92 NGO erteilt werden kann. Eine dieser Auflagen kann es sein, binnen einer bestimmten Frist ein *Haushaltssolidierungskonzept* mit einem bestimmten Einsparvolumen zu erarbeiten. Zumeist wird diese Verpflichtung als Bedingung erst in

---

<sup>43</sup> Die in dem Beitrag verwendete Abkürzung NGO meint die Niedersächsische Gemeindeordnung.



die Genehmigungsverfügung eines im Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichenen Haushaltsplanes aufgenommen.“

Ein solches Haushaltskonsolidierungskonzept sollte – wie Mlynek weiter ausführt – aus zwei Teilen bestehen<sup>45</sup>:

„Das Haushaltskonsolidierungskonzept oder -programm sollte aus zwei Teilen bestehen. Der grundsätzliche Teil beschreibt die allgemeinen Sparziele und legt die Selbstbindungen des Rates fest. Das ist mindestens: innerhalb der Konsolidierungsphase keine neuen Investitionen, die mit Folgekosten verbunden sind, zuzulassen, keine Neuverschuldung einzugehen und Vermögensveräußerungen nur zur Schuldentilgung zu verwenden. In einem zweiten Teil müssen Felder gefunden werden, die im Detail der Einsparung geopfert werden sollen. Das sollten zuerst die Schwachstellen und Bereiche mit Reibungsverlusten in der Verwaltung sein, können und müssen dann aber auch teilweise als schmerzlich empfundene Einschnitte in kommunale Einrichtungen sein. Es ist gleich an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der kulturelle Bereich, wie häufig befürchtet, als dem freiwilligen, d.h. disponiblen Sektor zuzurechnender nicht als erster und zunächst einziger der Einsparung zugeführt werden muss. Vielmehr sind alle Aufgaben einer Prüfung der Einsparmöglichkeiten zu unterziehen. Können sie nicht völlig geopfert werden, muss zumindest die Art ihrer Erledigung geprüft werden.“

Interessant ist insbesondere, was Mlynek zu der von der Kommunalaufsicht wahrgenommenen *Wächterrolle* bemerkt, eine Rolle, die ihr deswegen unentrinnbar zufällt, weil der Gemeinderat selbst sich aus naheliegenden Gründen schwer damit tut, unpopuläre und unbequeme Sparmaßnahmen durchzusetzen (insofern ist der kommunalaufsichtliche Druck ein durchaus hilfreich empfundener Druck)<sup>46</sup>:

„Bei der Umsetzung und dem Vollzug eines beschlossenen Konsolidierungsprogramms ist die Kommunalaufsicht besonders gefordert, weil die Nähe des Rates zu seiner Wahlkreisbürgerschaft es ihm in der Praxis häufig schwierig macht, die im

---

<sup>44</sup> Mlynek (1995: 54 ff, 57).

<sup>45</sup> Mlynek (1995: 58).

<sup>46</sup> Mlynek (1995: 58).

allgemeinen Teil des Programms beschlossenen Leitlinien durchzuhalten, wenn sie den speziellen Interessen des Wahlkreises widersprechen. Durchbrechungen der Leitlinien muss aber die Aufsicht verhindern, wenn das gesamte Unterfangen der Konsolidierung nicht gefährdet oder gar ad absurdum geführt werden soll. Sind ausnahmsweise Durchbrechungen von Leitlinien des allgemeinen Teils hinzunehmen, muss versucht werden, Kompensationen auszuhandeln. Es ist dies der Augenblick, wo ‚alte Rechnungen‘ beglichen werden können: So manche Rechtsverstöße, Schwachstellen oder Reibungsverluste, die das Rechnungsprüfungsamt oder auch das Kommunalprüfungsamt im Rahmen der überörtlichen Prüfung festgestellt und auf deren Beseitigung die Kommunalaufsicht teilweise seit Jahren gedrungen hat, können jetzt in die *Verhandlungen mit der Gemeinde*, ob die Aufsicht Verstöße gegen Grundlinien des Haushaltskonsolidierungsprogramms im Einzelfall dulden will, einbezogen werden.“

In einer gewissen Parallelität zu diesem Kontrollinstrumentarium der Kommunalaufsicht hat der Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin unlängst vorgeschlagen, ein Aufsichtsgremium für überschuldete Bundesländer zu installieren und – laut Bericht der Berliner Zeitung vom 21. Oktober 2005<sup>47</sup> – dazu Folgendes ausgeführt:

„Denkbar ist eine Staatsaufsicht über die Länder“, sagte Sarrazin. Der Finanzsenator schlug vor, dass beim Finanzplanungsrat – einem Gremium mit Vertretern aus Bund und Ländern – ein Stab eingerichtet werden könne, der eine Unabhängigkeit ähnlich der Rechnungshöfe erhalten müsse.

Dieser sei dann für die Genehmigung der Haushalte zuständig. Erst wenn der Stab, eine Art neue Behörde, den Haushalt freigebe, könne der in dem jeweiligen Land in kraft treten. „Ansonsten gibt es eine Haushaltssperre und vorläufige Haushaltsführung“, sagte Sarrazin. Dies würde die finanzschwachen Länder zwingen, verfassungsmäßige Etats vorzulegen.“

---

<sup>47</sup> S. 19: „Sarrazin will sich kontrollieren lassen. Finanzsenator schlägt Aufsichtsgremium für überschuldete Bundesländer vor“.

Das Aufstellen von Haushaltssicherungskonzepten ist ein so wichtiges Sanierungsinstrument, dass seine Aufstellung inzwischen in zahlreichen Kommunalverfassungen ausdrücklich verpflichtend vorgesehen ist; Angela Faber berichtet dazu Folgendes<sup>48</sup>:

„Sieben Kommunalverfassungen, nämlich die von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen sehen für den Fall, dass der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, vor, dass die Kommunen ein Haushaltssicherungs-/Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen haben, in welchem darzulegen ist, bis zu welchem Zeitpunkt der Haushaltsausgleich und mit welchen Maßnahmen erreicht werden kann. Ferner sehen die Gemeindeordnungen eine unterschiedliche *Form der Mitwirkung der Kommunalaufsicht* beim Haushaltssicherungskonzept vor. Während das Haushaltssicherungskonzept in Mecklenburg-Vorpommern mit der Rechtsaufsichtsbehörde zu beraten ist, in Niedersachsen und dem Saarland der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden muss, muss es in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen von der Aufsichtsbehörde ggf. unter Bedingungen oder Auflagen genehmigt werden. Ferner sieht die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung als einzige eine konkrete zeitliche Ausgleichsperspektive vor. Danach darf die Aufsichtsbehörde das Haushaltssicherungskonzept nur genehmigen, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im vierten auf das Haushaltsjahr folgende Jahr die Einnahmen (ohne Abdeckung von Fehlbeträgen aus dem Vorjahr) decken werden. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts als internes Planungsinstrument kann aber auch für die Kommunen der Bundesländer in Frage kommen, deren kommunales Haushaltsrecht dieses Instrument nicht erwähnt. Vielfach haben auch die Kommunalaufsichtsbehörden im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Prüfung kommunaler Haushaltssatzungen die Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts verlangt, da diese Forderung einen geringeren und damit verhältnismäßigeren Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht als die Versagung der Genehmigung oder die Beanstandung nicht genehmigungspflichtiger Teile der Haushaltssatzung bedeutete. Auch für Bedarfszuweisungsgemeinden wurde die Gewährung der Bedarfszuweisungen an die Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts geknüpft. Ferner sind die Kommunen frei darin, schon bevor der Haushaltsausgleich nicht mehr erreicht werden kann, rein vorbeugend ein

---

<sup>48</sup> Faber (2005: 935 f).

Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Solange ein Haushaltssicherungskonzept von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt oder schon gar nicht aufgestellt wird und die Haushaltssatzung entsprechend noch nicht bekannt gemacht worden ist, befinden sich die betreffenden Kommunen im sog. Nothaushaltsrecht und sind den Limitierungen der vorläufigen Haushaltsführung unterworfen.“

### 3. *Zentrale Bausteine eines Haushaltsnotlagenregimes*

Aus den zuletzt angestellten Überlegungen kann man Folgendes festhalten: beim Umgang mit Haushaltsnotlagen sind *präventive und reaktive Maßnahmen* zu unterscheiden. Als präventive Maßnahmen kommen vor allem verpflichtende Verschuldungsgrenzen in Betracht sowie die Installierung von institutionellen Verschuldenswächtern, die nicht nur Alarm schlagen, sondern die auch über ein gewisses Sanktionspotential verfügen müssen wie etwa über die Kompetenz – als schon reaktives Element –, die Vorlage eines Haushaltssanierungskonzepts verlangen zu können. Als Bestandteile einer Regelungsstruktur zur Vermeidung und Bekämpfung von Haushaltskrisen kommen daher drei Governance-Strategien in Betracht, nämlich die

- (1) *Steuerung durch normative Vorgaben*, vor allem in Form von Verschuldungsgrenzen
- (2) *Steuerung durch institutionell-organisatorische Vorkehrungen*, sei es als Frühwarn- oder Aufsichtsinstanzen sowie
- (3) *Steuerung durch Verfahren*, vor allem in Form verpflichtender Haushaltskonsolidierungskonzepte, die darüber hinaus normative Sparziele enthalten und dokumentieren müssen.

Mit diesen Einsichten gerüstet, geht es jetzt darum, die drei zentralen Bausteine eines Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetzes zu skizzieren.

Bevor die drei Bausteine „in Angriff“ genommen werden, sollte Klarheit darüber bestehen, dass es sich bei diesen Bausteinen nicht um isoliertes, überall verwendbares Baumaterial handelt, sondern um drei Elemente eines „Gesamtkunstwerkes“ Haushaltsnotlagenregime, Elemente, die aufeinander bezogen sind und nur zusammen einen sinnvollen Funktionszusammenhang ergeben.

### **3.1. *Prävention durch Festlegung von Indikatoren***

Wie die politische Praxis gezeigt hat und zeigt, reicht allein das Normieren von Verschuldungsgrenzen nicht aus, um Haushaltskrisen zu verhindern, es sei denn, dass – wie in der Europäischen Union – ein Sanktionsregime bereitsteht, das zu durchaus fühlbaren Konsequenzen führen kann. Ein so weit gehendes Sanktionsregime, in dem Verschuldungsgrenzen überschreitende Bundesländer zunächst abgemahnt und in letzter Konsequenz mit Geldstrafen belegt werden, scheint uns kein hinreichend „autonomieschonendes“ Verfahren zu sein und wäre mit dem historisch gewachsenen deutschen Bundesstaatsverständnis nur schwer vereinbar.

Dies bedeutet aber nicht, dass Verschuldungsgrenzen keine sinnvolle Funktion hätten. Als Bestandteil eines gestuften Haushaltsnotlagenverfahrens machen sie durchaus Sinn und zwar in dreierlei Weise. Einmal können sie – wie der Wissenschaftliche Beirat beim BMF überzeugend ausgeführt hat – als Bestandteil eines Frühwarnsystems fungieren, in dem das Erreichen der Verschuldungsgrenze allen Beteiligten klarmacht, dass der Bereich des Unbedenklichen verlassen und die Zone „Haushaltskrise“ betreten wird; zum anderen hätte das eindeutige und andauernde Überschreiten der Verschuldungsgrenze eine verfahrensauslösende Funktion, nämlich als tatbestandliche Voraussetzung eines Haushaltsnotlagenverfahrens, das von einer mit einem Initiativrecht ausgestalteten Instanz ausgelöst werden kann; drittens schließlich – der soeben gebrauchte Begriff „tatbestandlich“ deutet es schon an – bedarf es aus juristischer Sicht stets eines ausformulierten Tatbestandes, bei dessen Erfüllung eine bestimmte Rechtsfolge ausgelöst wird: diese dritte Funktion kann man Tatbestandsfunktion nennen<sup>49</sup>.

Wenn das alles richtig ist, dann bedarf es der Entwicklung von Indikatoren dafür, wann das Ausmaß der Verschuldung einen solchen „Pegelstand“ erreicht hat, dass von einer Haushaltsnotlage gesprochen werden kann. Aus rechtlicher Sicht ist es dabei zunächst irrelevant, ob mit den derzeitigen verfassungsrechtlichen Vorgaben auf das Verhältnis der Investitionsquote zur Verschuldungsquote oder mit den Maastricht-Kriterien auf das Verhältnis der Neu- bzw. der Gesamtverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt abgestellt wird. Auch die vom Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung einer extremen Haushaltsnotlage herangezogenen Kriterien der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote kommen als maßgebliche Indikatoren in

---

<sup>49</sup> In diesem Sinne Isensee (2004: 227ff, 247 f); ebenso bereits Selmer (1993: 57).

Betracht. Der wissenschaftliche Beirat favorisiert in seinem Gutachten die Primärüberschussquote als entscheidenden Faktor. Denkbar ist schließlich auch, mit dem Vergleich zur Situation in anderen Bundesländern einen relativen Maßstab zu verankern oder verschiedene Kriterien zu kombinieren.

Mit Blick auf das notwendige Maß an Eindeutigkeit und Verbindlichkeit ist aus gesetzgebungswissenschaftlicher Sicht allerdings zu fordern, dass die gesetzlich fixierten Indikatoren möglichst zweifelsfrei bestimmt werden können und mit anderen rechtlichen Verschuldungsgrenzen kompatibel sind. Dass derzeit die drei Regelungsebenen (Landesverfassungsrecht, Grundgesetz, Gemeinschaftsrecht) mit ihren jeweiligen Verschuldungsgrenzen zum Teil verschiedene Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgen und deshalb auch unterschiedliche Bezugsgrößen verwenden<sup>50</sup>, erschwert die politisch regelmäßig nicht opportune Feststellung einer Haushaltskrise erheblich und verhindert damit frühzeitige Maßnahmen zur Vermeidung extremer Haushaltsnotlagen. Insofern sprechen gewichtige Argumente dafür, die gemeinschaftsrechtlichen Kriterien als Indikatoren im Haushaltsnotlagengesetz festzuschreiben.

### **3.2. Feststellung von Haushaltsnotlagen**

Ist der Tatbestand der Haushaltsnotlage erfüllt, so stünde der Eröffnung eines Haushaltsnotlagenverfahrens an sich nichts mehr im Wege. Fraglich ist „nur“, wer dazu berechtigt sein soll, das Vorliegen der Haushaltsnotlage und damit die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Haushaltsnotlagenverfahrens verbindlich festzustellen. Man braucht kein Experte der ökonomischen Theorie des Bundesstaates oder der Theorie des „organizational behaviour“ zu sein (eine Theorie, die sich mit dem erwartbaren Verhalten von Organisationen beschäftigt<sup>51</sup>), um das *Rollenverhalten* des um Bundeshilfen nachsuchenden Landes und des möglicherweise zahlungspflichtigen Bundes vorherzusagen: das „klamme“ Land wird seine unübersehbare Haushaltsnotlage reklamieren und durch ein finanzwissenschaftliches Gutachten zu untermauern suchen, der Bund wird – ebenfalls finanzwissenschaftlich munitioniert – das Vorliegen einer Haushaltsnotlage bestreiten, unterstützt durch den Chor der anderen Länder, die einer wie auch immer gearteten Form der Inpflichtnahme beizeiten entgegenzutreten wollen. Es

---

<sup>50</sup> Vgl. Kloepfer/Rossi (2003: 319 ff, 343).

<sup>51</sup> Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Schuppert (1994: 647 ff).

bedarf also eines *neutralen Dritten*, dem die Kompetenz zusteht, die Haushaltsnotlage eines Landes verbindlich festzustellen.

Christoph Paulus hat diesen Sachverhalt – allerdings bezogen auf ein Insolvenzverfahren für souveräne Staaten – unter der zutreffenden Überschrift „Verbot einer Rollenüberschneidung“ wie folgt auf den Punkt gebracht<sup>52</sup>:

„Das Grundgebot der weltweit eingeforderten bzw. nachdrücklich anempfohlenen Rechtsstaatlichkeit verlangt, dass ein Schuldenregulierungsverfahren nicht allein in den Händen der betroffenen Parteien liegen darf. *Zumindest in letzter Instanz muss ein neutraler Dritter das Verfahren leiten.* Erst und nur dann wird es diejenigen Vorteile voll entwickeln können, die sich aus dem Vergleich mit dem privatrechtlichen Insolvenzverfahren ergeben. Diese fundamentale Erkenntnis nötigt unmittelbar zu dem Schluss, dass der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank schwerlich als entsprechende Amtsträger auftreten können. Denn beide Institutionen sind zu sehr Interessenvertreter (und sei es auch nur in den Augen der Schuldnerländer), indem sie eben auch Gläubiger sind.“

### **3.2.1. Auf der Suche nach einer geeigneten neutralen Instanz**

Wenn man sich auf die Suche nach einer geeigneten neutralen Instanz macht, befindet man sich in einer Auswahl-situation, die im verwaltungswissenschaftlichen Sprachgebrauch als „institutional choice“ oder auch „organizational choice“ bezeichnet wird<sup>53</sup>. Dabei geht es um die Frage, ob von einer schon bestehenden oder noch zu schaffenden Institution diejenige „institutionelle Kompetenz“<sup>54</sup> erwartet werden kann, die erforderlich ist, um gerade das in Rede stehende spezifische Problem – hier: Befinden über den Tatbestand der Haushaltsnotlage – autoritativ und mit befriedender Wirkung zu entscheiden.

---

<sup>52</sup> Paulus (2002: 730).

<sup>53</sup> Schuppert (1994: 647 ff); daran anknüpfend Reichard (1996, 101 ff).

<sup>54</sup> Begriff bei Schuppert (1994: 647 ff).



Dabei wird man sich – beraten durch die „organizational choice“-Literatur<sup>55</sup> und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur funktionsadäquaten Organstruktur<sup>56</sup> – relativ unproblematisch auf die folgenden Kriterien verständigen können:

- möglichst hohes Maß an Unabhängigkeit;
- möglichst hohes Maß an Sachverstand (hier: finanzwissenschaftlichem, aber auch verfassungsrechtlichem);
- hohe Reputation der Mitglieder des Entscheidungsgremiums, um die Akzeptanzchancen der Entscheidung zu erhöhen und
- eine Organisation und ein Verfahren der Entscheidungsfindung, das eine ebenso gründliche wie zügige Entscheidung gewährleistet.

Wenn man diese Kriterien anlegt, so wird man dem bisher als Feststellungsinstanz tätigen Bundesverfassungsgericht eine extrem hohe Unabhängigkeit und eine extrem hohe Reputation seiner Mitglieder bescheinigen dürfen. Das Gericht verfügt aber von Hause aus nicht über finanzwissenschaftlichen Sachverstand (mit Ausnahme der vereinzelt Richter, die auf dem Gebiet des Finanzverfassungsrechts gearbeitet haben) und die Verfahrensdauer ist vergleichsweise lang und außerdem stark davon abhängig, ob das Bundesverfassungsgericht in anderen, eilbedürftigen Fällen als „Krisenmanager“ zum Einsatz kommt. Die letzten Monate belegen diese Einschätzung in hinreichender Weise.

Zieht man aus diesen Gründen für ein zu entwerfendes Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetz das Bundesverfassungsgericht als Feststellungsinstanz nicht in Betracht, so liegt es bei der weiteren Suche nahe, sich eine Instanz „zu basteln“ und dabei eine pluralistische Zusammensetzung vorzusehen, die erwarten lässt, dass möglichst alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte repräsentiert sind und in die Entscheidungsfindung einfließen. Mit solchen pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsgremien hat man in der Verwaltungsorganisation gerade bei schwierigen Entscheidungsproblemen auch wertender Art (Filmförderungsentscheidungen, Indizierung von Schriften als jugendgefährdend<sup>57</sup>), gute Erfahrungen gemacht und nicht von ungefähr hat das Bundesverwaltungsgericht solchen pluralistischen Entscheidungsinstanzen einen von den Verwaltungsgerichten zu respektierenden Beurteilungsspiel-

<sup>55</sup> Siehe neben den in Fußnote 142 genannten Autoren: Loeser (1988); Müller (1993).

<sup>56</sup> Vgl. dazu mit Nachweisen Ossenbühl (1988::§ 62, Rn 49).

<sup>57</sup> Siehe BVerwGE 39, 197 – Bundesprüfstelle.

raum zuerkannt<sup>58</sup>. Außerdem hat das Verfahren eines „institutional design“ den großen Vorteil, auch das Entscheidungsverfahren regeln und problemspezifisch zuschneiden zu können.

Nach diesen Vorüberlegungen hat der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen viel für sich<sup>59</sup>, eine eigenständige neuartige Feststellungsinstanz zu schaffen, die er „Stabilitätsrat“ nennt, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministeriums zusammensetzt. Ob diese spezifische Zusammensetzung das letzte Wort sein muss, kann an dieser Stelle dahinstehen; die „Richtung stimmt“ und die Grundidee ist überzeugend.

### 3.2.2. Überlegungen zum schwierigen Problem des Initiativrechts

Einer der praktisch und politisch wichtigsten Punkte ist die Frage, wer das Haushaltsnotlagenverfahren in Gang setzen kann, also das *Antrags- oder Initiativrecht* hat. Sucht man dafür nach einer Lösung, so ist es hilfreich, einen Blick auf das *Insolvenzrecht* zu werfen, das dafür wichtige Anregungen bereithält.

Der „Normalfall“ des Insolvenzverfahrens ist der, dass es auf Antrag des Schuldners oder der Gläubiger in Gang gesetzt wird (§ 13 Abs. 1 InsO). Eröffnungsgrund ist die Zahlungsunfähigkeit (§ 17 Abs. 1 InsO). Abgewickelt wird das Verfahren durch den *Insolvenzverwalter*, so dass es sich um eine Form der *Fremdverwaltung* handelt. Aber das ist nur der Normalfall; für unseren Diskussionszusammenhang viel interessanter ist das sog. *Planverfahren*, das von der neuen Insolvenzordnung bereitgestellt wird und auf das ein kurzer Blick geworfen werden soll.

Der Grundgedanke des Planverfahrens lässt sich mit Christoph Paulus wie folgt skizzieren<sup>60</sup>:

„Der mit ‚Insolvenzplan‘ überschriebene 6. Teil der Insolvenzordnung stellt ein Novum in der Geschichte des deutschen Insolvenzrechts dar. Denn mit der Regelung

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu mit Nachweisen Schuppert (2000: 519 ff).

<sup>59</sup> Anderer Ansicht in einer der Sache nicht dienlichen polemischen Zuspitzung Kerber (2005).

<sup>60</sup> Paulus (2004: 1568 ff, 1573).

der §§ 217 ff. InsO, die gern auch als ‚Kernstück‘ der Reform gepriesen wird, wurde das bis dahin gewissermaßen prototypisch zwingende Insolvenzrecht (*ius cogens*) bis zu einem gewissen Grad disponibel gemacht. Den Betroffenen wird nach näherer Maßgabe des § 217 InsO die Möglichkeit eingeräumt, von den Liquidationsvorschriften abzuweichen und ein für den konkreten Insolvenzfall *maßgeschneidertes Lösungskonzept* zu entwickeln. Auch wenn das Gesetz die Zielrichtung eines Planverfahrens nicht vorschreibt, so war doch von Anfang an klar – und wird allmählich zunehmend durch die Praxis bestätigt –, dass es vornehmlich zur Sanierung des schuldnerischen Unternehmens eingesetzt wird. Auf diese Weise eröffnet sich eine völlig neue (und daher gewöhnungsbedürftige) Perspektive, dass nämlich die bislang mit einem Makel behaftete *Insolvenz als Sanierungschance* genutzt werden kann und damit volkswirtschaftlich hoch willkommen ist. Zur Sicherheit und zur Klarstellung sei noch einmal daran erinnert: Es ist keineswegs so, dass diese Möglichkeit dem Gläubiger altruistisches Gebaren aufoktroziert; vielmehr liegt es in deren ureigenstem, ökonomischen Interesse, dass diese Perspektive realisiert wird.“

Ist schon dieser Grundgedanke des Planverfahrens mit dem Grundgedanken eines Haushaltsnotlagenregimes voll kompatibel, so finden sich weitere wertvolle Anregungen in dem von Paulus geschilderten „Zusammenspiel mit Eröffnungsgrund und Eigenverwaltung“<sup>61</sup>:

„Es wurde schon angedeutet, dass es zumindest derzeit noch in Deutschland mit der Wahrnehmung des insolvenzrechtlichen Planverfahrens als Sanierungschance nicht zum Besten steht. Dabei hat das neue Gesetz sogar noch zwei weitere Instrumente geschaffen, die diese Option noch verbessern können:

In Gestalt des § 18 InsO stellt das Gesetz einen Eröffnungsgrund zur Verfügung, der *in eine Phase des kriselnden Unternehmens reicht*, in der die Chancen für eine Sanierung noch nicht verbaut sind. Der für die vorliegend angesprochene Situation entscheidende Vorteil dieses Insolvenzauslösungsgrundes liegt darin, dass er einzig und allein vom Schuldner ausgelöst werden kann. Kein noch so drängender Gläubiger kann ihn also zu einem Zeitpunkt mit einem eigenen Antrag überrumpeln. Wenn die rechtsberatende Zunft (und hierzu gehören gewisslich auch die Steuerberater sowie

---

<sup>61</sup> Paulus (2004: 1574 f).

Wirtschaftsprüfer) diesen Vorteil erkennen und zum Maßstab ihres eigenen Handelns machen und für ihre Klientel umsetzen würde, dann böte sich zu diesem frühen Zeitpunkt eine Vorgehensweise an, die sich unter dem Stichwort ‚pre-packaged-plan‘ etabliert hat. Damit ist gemeint, dass sich Schuldner, Berater sowie zumindest die wichtigsten Gläubiger zusammensetzen und einen Plan in der vorgeschriebenen Art und Weise noch vor Stellung des Insolvenzantrags ausarbeiten. Wird das Verfahren dann eröffnet, kann der Plan in denkbar geschwinder Manier zur Abstimmung gestellt werden. Man beachte, dass im Falle der Herlitz-Insolvenz entsprechend verfahren wurde, und dass das Insolvenzverfahren nach bereits sechs Wochen wieder beendet wurde.

Die zweite Erleichterung der Einschätzung, dass ein Insolvenzverfahren eine Sanierungschance darstellt, hat das Gesetz in Gestalt der in den §§ 270 ff. InsO geregelten Eigenverwaltung geschaffen. Auch hierzu wurde oben bereits ausgeführt, dass die größere Barriere gegen die praktische Handhabung dieses neuen Instrumentariums in den überkommenen Vorstellungen (und damit in dem Geschichtsbewusstsein aller Rechtsanwender) liegt. Immerhin scheint sich aber so etwas wie eine deutsche Variante der Eigenverwaltung herauszukristallisieren: Man entlässt innerhalb des Managements die – üblicherweise existierende – Reizfigur und ersetzt sie durch einen ad hoc berufenen Sanierungsspezialisten. Auf diese Weise erzielt man einen Kompromiss zwischen Eigenverwaltung und Fremdverwaltung. Anders als das auch insoweit berühmt-berüchtigte US-amerikanische Insolvenzrecht sieht das deutsche Recht übrigens ohnedies eine *Kontrolle des eigenverwaltenden Schuldners in Gestalt des Sachwalters*, §§ 274 f. InsO, vor.

In dem Maße, in dem diese Kombination Schule macht, lässt sich das Sanierungspotenzial des neuen Insolvenzrechts erst richtig ausschöpfen.“

Was das Initiativrecht angeht, so bietet es sich an, nach dem Vorbild der Insolvenzordnung eine *gestaffelte Lösung* vorzusehen. *In der Phase der sich anbahnenden*, aber wohl kaum vermeidbaren *Haushaltskrise* stünde das Antragsrecht auf Auslösung eines Haushaltsnotlagenverfahrens nur dem jeweiligen Land zu und niemandem sonst. Ist aber die Haushaltsnotlage nachhaltig eingetreten, so steht das Antragsrecht nicht nur dem in Bedrängnis geratenen Land zu, sondern auch dem „Stabilitätsrat“, der damit gewissermaßen von Amts wegen das Haushaltsnotlagenverfahren in Gang bringt.

Was die *Alternative von Eigen- oder Fremdverwaltung* angeht, so ist nach dem Grundgedanken des Bundesstaates die *autonomieschonende Eigenverwaltung* eindeutig vorzugswürdig. Interessant ist in diesem Zusammenhang, was der sog. Heidelberger Kommentar<sup>62</sup> zur praktischen Bedeutung und Handhabung der Eigenverwaltung zu berichten weiß<sup>63</sup>:

„Die praktische Bedeutung der Eigenverwaltung ist bisher gering. Ende 1999 wurde die Öffentlichkeit auf diese Verfform aufmerksam gemacht, als iF der *Philipp Holzmann AG* der Vorstand nach gescheiterten Verhandlungen mit den GlBanken ein InsVerf mit Eigenverwaltung beantragte[...].

Besonderes Aufsehen erregte dann die Anordnung der Eigenverwaltung iF der *Babcock Borsig AG* durch den ausf begründeten, die Einmischung der Politik kritisierenden Beschl des AG Duisburg v. 1.9.2002 (ZInsO 2002, 1046; dazu wiederum krit Kluth ZInsO 2002, 1001). In diesem Fall hatte die Geschäftsleitung vor der VerffEröffnung einen erfahrenen InsVerw in den Vorstand aufgenommen, um Bedenken wegen einer GlGefährdung durch die Eigenverwaltung zu zerstreuen. Diese Praxis, die zunächst in dem weiteren GroßVerf *Kirch Media AG*, später auch iF *Grundig* übernommen wurde, wurde in der Lit zum Teil als ‚Selbstauswahl des InsVerw‘ negativ bewertet (Frind ZInsO 2002, 751). Weder eine solche Erweiterung des Vorstands, die im Einzelfall durchaus zweckmäßig sein kann, noch Erwartungen, die von politischer Seite geweckt werden, hindern den InsRichter aber daran, in richterlicher Unabhängigkeit auf der Grundlage der gesetzlichen Voraussetzungen über die Eigenverwaltung zu entscheiden (vgl. Uhlenbruck NJW 2002, 3219).“

Für ein zu entwerfendes Haushaltsnotlagenverfahren wäre daher zu überlegen, wie der allein in den Bundesstaat passenden Eigenverwaltung Elemente einer Fremdverwaltung beigemischt werden können, etwa derart, dass dem notleidenden Land – wie beim Insolvenzfall Karstadt/Quelle – ein „Chief Restructuring Officer“ als Sanierungshelfer zur Seite gestellt wird<sup>64</sup> oder dass bestimmte Entscheidungen nur im Einvernehmen mit dem „Stabilitätsrat“ getroffen

---

<sup>62</sup> Eickmann et al. (2006).

<sup>63</sup> Landfermann (2006: §§ 270 ff InsO, Rdz. 10f).

<sup>64</sup> Bericht der Financial Times Deutschland vom 19. November 2004 (S. 2) mit dem Titel: „Achenbach bekommt Sanierungshelfer. Ein Chief Restructuring Officer soll den Karstadt/Quelle-Chief unterstützen“.

werden dürfen. Für die Institution eines Staatskommissars ist in einem solchen autonomie-schonenden Konzept kein Platz<sup>65</sup>.

### **3.3. Haushaltssanierungsverfahren**

Wie aus der Beschäftigung mit der Praxis der Kommunalaufsicht sowie aus der Praxis des Internationalen Währungsfonds zu lernen ist, sollte ein Sanierungsregime aus zwei Elementen bestehen, nämlich einem in Eigenverwaltung zu erstellenden Sanierungskonzept und einer konditionierten Mittelbewilligung.

Was zunächst das Haushaltssanierungskonzept angeht, so sollte es die allgemeinen Sparziele formulieren und die Selbstbindungen der Landesregierung festlegen<sup>66</sup>. In einem zweiten Teil wären die konkreten Sanierungsschritte darzulegen und mit einer zeitlichen Perspektive zu versehen. Dass dieses Sanierungskonzept in Eigenverwaltung zu erstellen ist, hindert nicht, als Obliegenheit des jeweiligen Landes vorzusehen, dabei den Rat der Mitglieder des „Stabilitätsrates“ einzuholen. Nach Fertigstellung des Sanierungskonzepts ist es dem „Stabilitätsrat“ vorzulegen, der darüber zu entscheiden hat, ob es eine ausreichende Gewähr dafür bietet, dass mit den zu gewährenden Sanierungshilfen das Sanierungsziel erreicht werden kann.

Werden Mittel als Sanierungshilfe zur Verfügung gestellt, so ist ihre Auszahlung an die Erfüllung von Auflagen und Bedingungen zu knüpfen. Auch hier kann die kommunalrechtliche Unterscheidung von Zweckzuweisungen und solchen Zuweisungen, deren Verwendung im Ermessen der Gemeinde steht<sup>67</sup>, durchaus hilfreich sein. Als praktisches Instrument des Sanierungsregimes bietet sich ein zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land zu schließender Sanierungsvertrag an, dessen konkrete Gestalt unter Hinzuziehung der Expertise des „Stabilitätsrates“ auszuhandeln ist. Gesetzliche Vorgaben im Detail sollten hier nicht gemacht werden.

---

<sup>65</sup> So aber Kerber (2002: 389 ff).

<sup>66</sup> Vgl. für die kommende Ebene die entsprechenden Überlegungen bei Mlynek (1995: 55 ff).

<sup>67</sup> Das Verhältnis von Zweckzuweisungen und allgemeinen Zuweisungen ist aus der Governanceperspektive – Regieren mit dem goldenen Zügel – ein zentraler Punkt bei der Ausgestaltung der kommunalen Finanzautonomie.

#### **4. *Modellüberlegungen für ein konditioniertes Haushaltssanierungsverfahren (Strategien und Parameter)***

Für die bundesdeutsche Finanzverfassung ist ein konditionierter Ansatz eines Haushaltssanierungsverfahren ein prinzipiell neuer Weg. Dabei finden sich insbesondere im deutschen Insolvenzrecht mit den oben diskutierten Insolvenzplan-Verfahrensansätzen verschiedene anwendbare Elemente für die Ausgestaltung entsprechender Haushaltssanierungsverfahren im öffentlichen Bereich. Gleichzeitig sind jedoch (mindestens) zwei grundlegende Unterschiede zu auf privatrechtliche Subjekte gerichtete Verfahren in der Ausgestaltung zu berücksichtigen:

1. Prinzipiell besteht kein Untergangsrisiko eines staatlichen Gliedes, so dass stets von einer Fortführungs-Zielsetzung auszugehen ist. Dabei geht es nicht nur um die Existenzbewahrung, sondern auch darum, dass die zu sanierende Körperschaften hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung und auch der demokratischen Funktionalität auch im Haushaltssanierungsverfahren selbst praktisch uneingeschränkt weiter bestehen und arbeiten muss.
2. Ferner besteht (rechtlich in Folge der Insolvenzunfähigkeit) ein (Vertrauens-) Schutz hingegebenen Fremdkapitals in dem Sinne, dass die Eigen- und Fremdkapitalgeber eines staatlichen Gliedes nicht durch Verlust ihrer "Einlagen" bzw. von Forderungen zur Sanierung herangezogen werden können. Insoweit kann die Sanierung ausschließlich aus den Haushaltsmitteln der zu sanierenden Gebietskörperschaft oder aber im Wege von Sanierungshilfen Dritter refinanziert werden<sup>68</sup>.

Wenn im Kern durch ein solches Haushaltssanierungsverfahren erreicht werden soll, dass am Ende mit hoher Sicherheit ein Sanierungserfolg erzielt wird (und damit auch die außerordentliche Finanzhilfe der föderalen Gemeinschaft zielgemäß beendet wird), besteht zudem ein Zusammenhang zwischen landesautonomen Entscheidungen zur Konsolidierung und Dispositionen eventueller Sanierungshilfegeber, aus dem erhebliche Konflikte entstehen können.

---

<sup>68</sup> Konrad/Jochimsen weist auf denkbare Ansatzpunkte zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen bzw. Überschuldungen durch eine insolvenzrechtsmäßige Ablösung dieses unbedingten Vertrauensschutzes hin. Vgl. Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate: Anreize statt Haushaltsnotlagen, S. 23 ff, in: Konrad, K. A./Jochimsen B.: Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt am Main 2006

Insoweit ist in Überlegungen zu konditionierten Haushaltssanierungsverfahren über eine zielführende Rollenausgestaltung aller Verfahrensbeteiligten zu diskutieren, die den ökonomisch-finanzwirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen Genüge tun.

Nachfolgend behandeln wir die Ausgestaltungsvarianten entsprechender Konditionierungsansätze im Grundsatz.

#### ***4.1. Anforderungen und Lösungsraum für konditionierte Haushaltssanierungsverfahren***

Insbesondere in Situationen gebotener Außenhilfe und gleichzeitig vorhandener Konsolidierungsrisiken stellt sich dabei v. a. die Frage, durch welche Verfahrensregeln im Falle der Begebung von Sanierungshilfen denn **prozessual** erreicht werden kann, dass die Konsolidierungsrisiken auf ein akzeptables Niveau minimiert werden. Minimierung von Konsolidierungsrisiken bedeutet in diesem Zusammenhang,

- sowohl für die föderale Gemeinschaft abzusichern, dass finanzielle Sanierungshilfen mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit zum Sanierungserfolg führen,
- als auch für Berlin selbst sicherzustellen, dass nach Abschluss des Sanierungsprozess (endlich) wieder hinreichende haushalterische Spielräume für die Wahrnehmung seiner landespolitischen Aufgaben vorhanden sind.

Die grundsätzliche Lösung dafür erscheint einfach: dem Sanierungsprozess wird eine gemeinsam getragene Programmplanung zugrunde gelegt, die Sanierungsfortschritte werden nachgehalten (und ggf. zum Erfolg hin nachgesteuert), und die Pflichten aller beteiligten Parteien zur erfolgreichen Umsetzung werden bis hin zur Bereitstellung der externer Sanierungsbeiträge an der konsequenten Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen orientiert. Dieses bedeutet im Prinzip, dass externe Sanierungshilfen nur dann bereitgestellt werden, wenn der Nehmer – in diesem Falle Berlin – das Sanierungsprogramm (einschl. evtl. im Zeitablauf nötiger Nachsteuerungen) voll umsetzt.



Für die Problematik der Sanierungshilfen an Bundesländer in Deutschland zeigen vor allem die bereits verschiedentlich angesprochenen (und warnenden) Konsolidierungsprozess-Beispiele Bremen und Saarland, wie die Begebung von Hilfen ohne eine wirksame Begrenzung der Konsolidierungsrisiken zum Misserfolg führen kann. Dabei ist das Prinzip, Sanierungshilfen für Haushaltsnotlagenländer nur unter konkreten Bedingungen zu gewähren, keineswegs neu. Die früher für Bremen und das Saarland bewilligten Mittel wurden – nach der entsprechenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verpflichtung zur Hilfgewährung – von der Einhaltung bestimmter Auflagen abhängig gemacht. Dabei bezogen sich diese Auflagen auf die Haushaltsstrukturen der Hilfenehmer-Länder. Sowohl Bremen als auch das Saarland legten dazu mittelfristige Finanzplanungen vor, die eine Konsolidierungslinie aufzeigten. Im Kern wurde geplant, die extremen Haushaltsnotlagen durch eine gegenüber den anderen Bundesländern stark reduzierte Ausgabenentwicklung zu überwinden<sup>69</sup>. Die ergänzende Auflage bzw. Verpflichtung, Sanierungshilfen ausschließlich zur Schuldentilgung zu verwenden, war demgegenüber praktisch irrelevant, weil auf Begrenzungsauflagen hinsichtlich der Nettokreditaufnahme verzichtet wurde.

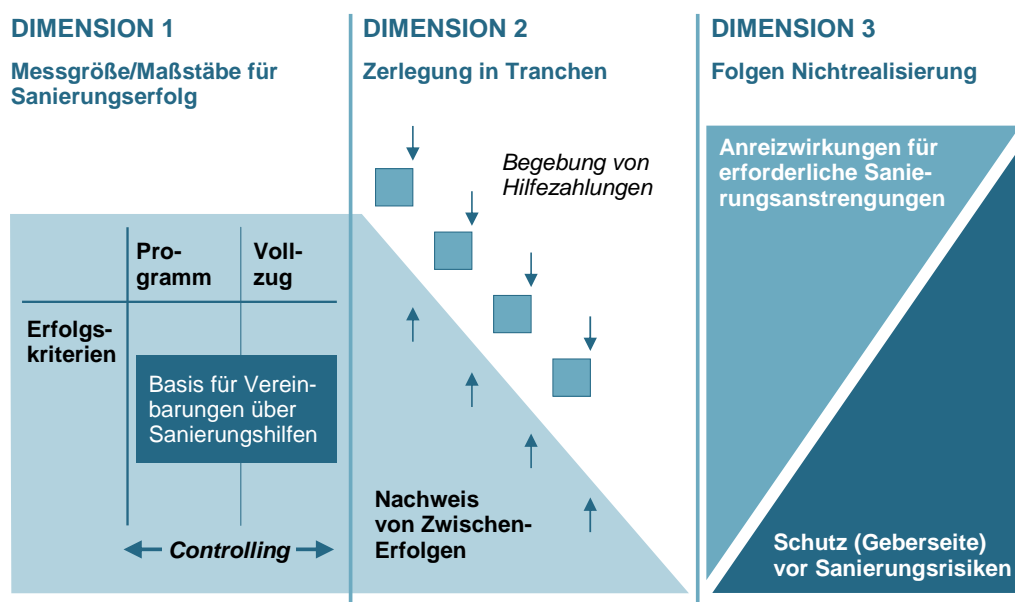
Während die Einnahmeentwicklung auf Basis der Steuerschätzungen veranschlagt wurden (und aufgrund der deutschen Mischfinanzierung der Gebietskörperschaften eine vergleichsweise geringe Wachstumsraten-Spreizung zwischen den Ländern besteht, d. h. relativ ähnliche Einnahmewachstumskurven zugrunde zu legen waren), verpflichteten sich die Hilfenehmer-Länder, ein deutlich geringeres Ausgabenwachstum als im Länderdurchschnitt zu reduzieren (bis hin zu absoluten Ausgabenenkungen). Im Ergebnis führen solche Konsolidierungslinien zu einer realen Ausgabenreduzierung. Bei Einhaltung der veranschlagten Einnahmenlinien ergab sich in den Bremen- und Saarland-Finanzplanungen im Zeitablauf ein sukzessives Schließen der Defizitlücken und damit eine Bewältigung der Haushaltsnotlagen.

Bekanntlich gelang es sowohl dem Saarland als auch Bremen nicht, auf Basis dieser Finanzpläne ihre strukturellen Defizite hinreichend abzubauen und damit ihre Haushaltsnotlagen nachhaltig zu überwinden. Die Ursache lag weniger in der Nichteinhaltung der Ausgabendisziplin (reale Ausgabenabsenkung), sondern im Wesentlichen in einer deutlich schlechteren

---

<sup>69</sup> In Ergänzung dieser Finanzpläne legten beide Länder weitergehende Sanierungsprogrammvorstellungen vor, die vornehmlich die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur durch Investitionsprogramme zum Gegenstand hatten und so zur Einnahmenverbesserung (eigene Steuereinnahmen) und zur weiteren Ausgabenreduzierung (insb. durch Beschäftigungsaufbau) beitragen sollten. Diese ergänzenden Programme waren nicht expliziter

Entwicklung der Einnahmensituation als in den zugrunde gelegten Finanzplanungen veranschlagt. Insoweit berufen sich beide Länder heute darauf, die Auflagen im Zusammenhang mit der Sanierungshilfengewährung vollständig eingehalten zu haben, und reklamieren darüber hinaus aufgrund unverschuldeten Fortbestehens der Haushaltsprobleme eine Weiterführung von Sanierungshilfen<sup>70</sup>. Im Ergebnis ist gleichwohl für diese beiden Fälle festzustellen, dass unter dem Ziel der (nachhaltigen) Behebung der Haushaltsnotlage die Auflagen für die Sanierungshilfen eben nicht gegriffen haben.



Für zukünftige Haushaltsnotlagenfälle – und auch für Berlin - erscheint es deshalb unbedingt geboten, entsprechende Konditionierungsmodelle bei Sanierungshilfen grundlegend anders als in den beiden genannten (früheren) Fällen zu gestalten.

Es gibt dazu eine erhebliche Bandbreite von Ausgestaltungsmöglichkeiten, die wir nachfolgend diskutieren wollen. Diese beziehen sich im wesentlichen auf drei Dimensionen:

- Dimension 1 ist die **Festlegung von Maßgrößen bzw. Maßstäben**, anhand der der Vollzug der Sanierung sowie der Sanierungserfolg festgestellt und bewertet werden kann. Diese Maßgrößen sind von entscheidender Bedeutung, weil erst auf dieser Basis

Bestandteil der Finanzplanung und hatten somit eher Plausibilisierungscharakter für den strategischen Ansatz der Sanierung.

<sup>70</sup> Da wesentliche Teile der Sanierungshilfen entsprechend der von den Länderparlamenten beschlossenen Sanierungsprogramme investiv verwendet wurden (und nicht zur Entschuldung), sind auch heute noch beide Länder durch sehr hohe konsumtive Schuldendienstverpflichtungen belastet.

eine hinreichend klare Vereinbarungsbasis zwischen Hilfegebern und Hilfenehmern über Sanierungsfortschritte und damit den Bedingungseintritt für Hilfeleistungen verbindlich gemacht werden kann. Dabei bestimmt das Festlegen entsprechender Maßgrößen bzw. Maßstäbe auch Anforderungen an die Sanierungsprogrammplanung selbst, und zwar zum Nachweis des Vollzugs und (intern) zur gezielten Steuerung im Sanierungsmanagement.

- Dimension 2 ist die **Zerlegung des Sanierungspfades** in in sich abgeschlossene beurteilbare Tranchen. Diese Zerlegung ist wichtige Voraussetzung dafür, in "Zug-um-Zug"-Vorgängen die Begebung der Sanierungshilfen nach Teilerfolgen zu realisieren. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Sanierungsprogramm-Formulierung, den Prozess der Sanierungsbegleitung bzw.-bewertung und die Bereitstellung der Sanierungshilfezahlungen.
- Dimension 3 ist die Ausgestaltung von **Folgemaßnahmen** (und erwarteten/erhofften) -wirkungen, die bei eventueller Nichtrealisierung des (verabredeten) Sanierungsprogramms und (dadurch) ausbleibendem Sanierungserfolg eintreten sollen. Dabei geht es im Kern darum, gleichermaßen hohe Anreizwirkungen für eine erfolgsträchtige Sanierungsumsetzung und einen effektiven Schutz der Geberseite vor Missbrauch und / oder Verschwendung von Hilfeleistungen sicherzustellen.

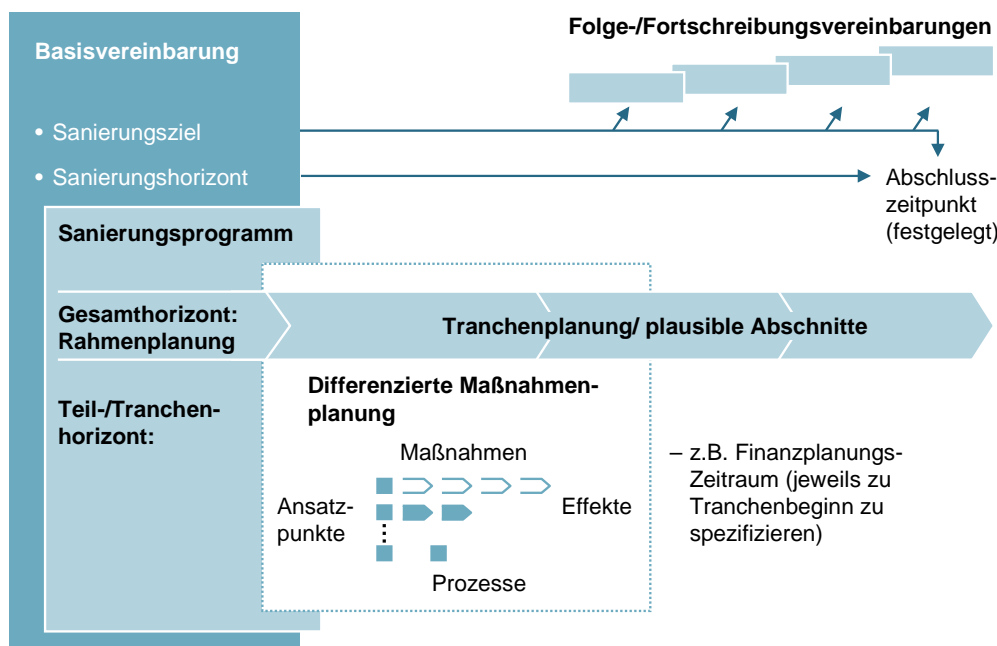
Die Entwicklung eines solchen Gesamtdesigns für das Konditionierungsmodell stellt sich aufgrund der Neuartigkeit des Konzeptes als durchaus anspruchsvoll dar. In der Literatur liegen bisher keine Vorschläge für die entsprechende praktische Ausgestaltung von Sanierungsvereinbarungen und –prozessen vor. Das politische und juristische Schrifttum diskutiert zwar intensiv Einzelaspekte (wie z. B. die Anwendbarkeit und Eignung von Maßstäben); ein schlüssiger Gesamtansatz wurde bisher aber nicht zum Gegenstand gemacht. Insoweit verfolgen wir an dieser Stelle den Anspruch, gesamthaft die Anforderungen und auch die Schwierigkeiten bei der Konzeption und auch der praktischen Umsetzung von Konsolidierungsmodellen in Notlagensituationen zu behandeln.

#### **4.2. Basiskonzept eines konditionierten Haushaltssanierungsverfahrens**

Wenn wir als Grundlage der Diskussion zuerst ein sog. Basiskonzept für Konditionierungsmodelle umreißen, gehen wir von folgenden Eckpunkten aus:

- (1) Grundsätzliches Ziel der Sanierung ist die Behebung der (extremen) Haushaltsnotlage, und zwar in einer gegebenen Rahmensituation (wie z. B. den Finanzverteilungsmechanismen). Sanierungshilfen der föderalen Gemeinschaft sind also zweckgebundene Zahlungen. Dieses legt nahe, dass man das zu erreichende **Ziel der Sanierung klärt**. Dies könnte z. B. das Erreichen festgelegter Finanzindikatoren sein, aber ggf. auch die qualitative Feststellung, dass eine Stabilisierung der Finanzlage erreicht wurde und damit weitere externe Sanierungshilfen unnötig geworden sind.
- (2) Wenn ein solches Sanierungsziel festgelegt ist, können unter der Setzung bestimmter Annahmen
  - einerseits auf dieser Grundlage die nötige externe Sanierungshilfe in ihrer Höhe festgelegt werden, und
  - andererseits die sonstigen (positiven Finanz-) Veränderungen umrissen und dimensioniert werden;

dabei können prinzipiell beide Größen Resultanten der jeweils anderen sein.



- (3) Das Konditionierungsprinzip ist darauf aufbauend so auszugestalten, dass die Begebung der externen Sanierungshilfen nun in Bedingungsbeziehungen auszuarbeiten und zu vereinbaren ist. Unter Bedingungen ist dabei zu verstehen, dass die externen Sanierungshilfen grundsätzlich nur dann gezahlt werden, wenn ein bestimmter Fortschritt bei der Sanierung erreicht wird und/oder der Hilfeempfänger bestimmte vereinbarte Aktivitäten zur Erreichung des Sanierungsziels vereinbarungsgemäß durchgeführt hat. Eine solche Bindung von Hilfen kann z. B. zu einer tranchenmäßigen Auszahlung, zur Begebung der Gesamthilfe erst nach Erfolg, zu bedingten Vorauszahlungen oder ggf. auch zu Rückzahlungsansprüchen bei Fehlentwicklungen führen.
- (4) In jedem Fall ist also der Begebung von Sanierungshilfen eine Sanierungsvereinbarung zugrunde zu legen, die beide Seiten bindet und dadurch per Anreiz (und ggf. auch durch Sanktionen) die Sanierungsrisiken insoweit begrenzt, dass bei einem Misserfolg der Sanierung grundsätzlich keine externen Sanierungshilfezahlungen begeben werden.

Die genannten vier Eckpunkte legen in der Basis fest, dass die Solidarität der föderalen Gemeinschaft in Form von Sanierungshilfezahlungen vergleichsweise eng auf den Sanierungsprozess und Sanierungserfolg begrenzt wird. Dies bedeutet umgekehrt v. a., dass es sich

in unserem Denkmodell grundsätzlich nicht um eine "allgemeine" Nothilfe für den betroffenen Haushaltsnotlagekandidaten bzw. eine entsprechende temporäre Veränderung der Finanzverteilung handeln soll.

Das skizzierte Basiskonzept ist den o. a. Dimensionen und seinen Parametern konkreter auszugestalten, und zwar so, dass es

- praktisch-handwerklich anwendbar ist,
- unter den festzulegenden Zielkriterien (bezogen auf die Sanierung, die Tragfähigkeit für die Mitglieder der föderalen Solidargemeinschaft usw.) wirkungsoptimal funktioniert und
- im politischen Willensbildungs- und letztlichem Verhandlungs- / Vereinbarungsprozess letztlich auch akzeptabel und durchsetzbar ist.

#### ***4.3. Einzelne Parameter für die Ausgestaltung konditionierter Hilfen***

Wir orientieren uns im nachfolgenden bei den Varianten in Konditionierungsmodellen v. a. an einer Auswahl der wichtigsten Ausgestaltungsparameter, und zwar in einem ersten Schritt singular. Im darauf folgenden Abschnitt werden wir – darauf aufbauend – die Einzelparameter zu Modellalternativen zusammenfügen und in ihrer Ausrichtung und Wirksamkeit beleuchten.

##### ***4.3.1. Maßgrößen / Maßstäbe für den Sanierungserfolg***

Das Design robuster Sanierungsprogramme setzt generell bei Messproblemen an. Dies bezieht sich gleichermaßen auf die Feststellung, ob überhaupt eine Sanierungssituation (Haushaltsnotlage) vorliegt, und auf Vereinbarungen zum Vollzug einer Sanierung und zu deren Zielen.

## Messgrößen/Maßstäbe

		RELATIVIERUNGEN		
<div>ZIEL-KRITERIEN</div> <div>– Dimensionen –</div>	<div>Haushalts-bezogene Werte</div> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ausgaben/Einnahmen</li><li>• Investiv/konsumtiv</li><li>• Angemessenes Ausgabenniveau</li><li>• Primärsaldo</li><li>• Finanzsaldo</li></ul>	<div>Einwohner-zahl/bevölke-rungs-orientierter Ein- und Aus-nahmen-bestand</div>	<div>Wirt-schafts-kraft, z.b. BIP Basis-volumen</div>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Referenz-orientierung – andere <b>Länder</b> – <b>Bench-mark-länder</b> (z.B. Stadt-staaten)</li></ul>
	<div>Verschul-dungs-orientierte Werte</div> <ul style="list-style-type: none"><li>• Schuldenstands-entwicklung</li><li>• Neuverschuldungs-entwicklung</li></ul>			
	<div>Finanz-relationen</div> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kreditfinanzierungs-quote</li><li>• Zins-Steuer-Relation</li></ul>			
	<div>Maßnah-menvollzug</div>	<div></div>	<div></div>	

Nachfolgend diskutieren wir – aufsetzend auf gebräuchlichen und in Politik und Recht diskutierten Parametern – denkbare Maßstäbe.

### 4.3.1.1. Festlegung der Sanierungsziele

Wie bereits im Zusammenhang mit dem Basiskonzept von Konditionierungsmodellen angesprochen, umfassen solche Ansätze inhärent, dass nachprüfbare Sanierungszielsetzungen zugrunde gelegt werden; sonst lassen sich weder stufenweise Fortschritte noch darauf basierende Freigaben von Hilfezahlungen umsetzen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinen einschlägigen Entscheidungen von 1986 und 1992 entsprechende Maßstäbe für Notlagen aufgestellt und ferner deutlich gemacht, dass Hilfestellungen grundsätzlich auch zu einer Gegenleistung – nämlich massiven Eigenanstrengungen betroffener Teile der staatlichen Gemeinschaft zur Sanierung – verpflichten

sowie, dass Sonderhilfen auch nicht dauerhaft zu rechtfertigen sind<sup>71</sup>. Wie oben bereits angesprochen, ist in diesem Sinne das Prinzip, Sanierungshilfen für Haushaltsnotlagenländer (nur) unter konkreten Zielerwartungen zu gewähren, keineswegs neu.

Die in den einschlägigen Fällen vorgenommene Orientierung am Ziel eines unterproportionalen Ausgabenwachstums war jedoch offensichtlich nicht zielführend. Als wichtige – und vielleicht entscheidende – Lehre aus den nicht erfolgreichen Sanierungen des Saarlands und Bremen erscheint deshalb zu fordern, dass Sanierungshilfen der föderalen Gemeinschaft in Bezug auf das verfolgte Ziel **viel enger auf den Sanierungserfolg in toto** auszurichten sind. Das bedeutet, dass bei Konditionierungen zukünftig und gerade in schwierigen Fällen (wie Berlin) sichergestellt werden muss, dass Finanzhilfen auch nachhaltig **zum Überwinden der Haushaltsnotlage** führen.

Eine Festlegung von Maßgrößen oder Maßstäben, die diesem übergeordneten Sanierungsziel entsprechen und die auch für ein Konditionierungsmodell praktikabel sind, ist außerordentlich anspruchsvoll, weil dazu

- ganz konkrete Dimensionen festzulegen sind, die diesen "Sanierungserfolg in toto" repräsentieren und
- operationalisierte Schwellenwerte des "Verlassens" der Haushaltsnotlagen-situation formuliert sein müssen.

Weder im politischen Raum noch im wissenschaftlichen Schrifttum gibt es für ein entsprechendes Maßstäbekonzept gegenwärtig einen hinreichenden Konsens, der die Basis für breiter akzeptierte praktische Lösungen liefert. Insoweit ist für die Ausgestaltung eines konkreten Vorschlages für eine Konditionierungslösung zuerst auf den Alternativenraum für die Sanierungsziele näher einzugehen.

---

<sup>71</sup> Schon 1992 hat das Bundesverfassungsgericht Bund und Länder aufgefordert, sich auf ein Haushaltsnotlagenregelungswerk zu verständigen, nach dem eventuelle zukünftige Haushaltsnotlagen gehandhabt werden könnten. Eine solche zwischen Bund und Ländern freiwillige Vereinbarung ist aber trotz verschiedener Bemühungen des Bundes in den letzten 12 Jahren nicht zustande gekommen. Auch die getroffene Regelung, welche Verschuldungsanteile der Bund einerseits und die Länder andererseits entsprechend den nach dem Maastricht-Vertrag für Deutschland anfallenden Verpflichtungen zu übernehmen haben, ist nur mit unzureichend griffigen Regelungen und Sanktionierungsmechanismen zustande gekommen.



Als **Dimensionen für Sanierungserfolg-Maßstäbe** und Zielkriterien unterscheiden wir grundsätzlich vier heranziehbare Bereiche, wobei selbstverständlich bei mehrdimensionaler Definition von Sanierungserfolg Kombinationsmöglichkeiten bestehen:

- (1) Die grundsätzlich einfachste Möglichkeit einer Zielfestlegung setzt bei den **Stromgrößen des Haushalts** selbst an, also bei der Höhe der Einnahmen, der Ausgaben und den Haushaltsergebnissen (Haushaltssalden). Ausgehend von der Überlegung, dass eine Sanierung auf eine messbare Defizitsituation aufsetzt, kann die Sanierungsaufgabe als Finanzplanungsaufgabe so definiert werden, dass die Sanierungsaufgabe bei bestimmten Stromgrößen- bzw. Saldoänderungen vollzogen ist. Die Vorgehensweise z. B. in Bremen und Saarland erfolgte in Bezug auf die eigentlichen Sanierungsvereinbarungen mit dem Finanzplanungsrat nach einer solchen Kriterienwahl, nämlich der Entwicklung des Ausgabenniveaus. Basis war dabei eine mittelfristige Finanzplanung. Finanzpläne als Rahmen und Maßstäbe für Sanierungserfolg sind üblicherweise auch Grundlagen für Sanierungsprojekte in Unternehmen.
- (2) **Verschuldungsorientierte Zielwerte** sind gerade bei öffentlichen Sanierungsvorhaben eine ebenfalls vergleichsweise einfache (und zudem auch naheliegende) Variante, weil ja regelmäßig die überdurchschnittliche Verschuldung (bzw. deren Zunahme) von besonderer Sanierungsrelevanz ist. Dabei korrespondieren Haushaltssalden und Verschuldungsänderungen.
- (3) **Finanzrelationen** innerhalb des Haushalts (z. B. in der häufig angesprochenen Zinssteuerrelation) oder von Strom- und Bestandsgrößen (wie bei der ebenfalls gebräuchlichen Kreditfinanzierungsquote) werden zumeist als qualitativ ausgeprägte Werte für die Beurteilung der Finanzsituation herangezogen. Beide beispielhaft angesprochenen Größen (direkt bzw. indirekt) spiegeln die Bindungen bzw. Belastungen der Verschuldung relativ zu den Steuerannahmen bzw. zu den Gesamtausgaben.
- (4) Von den finanzorientierten Maßstäben abzuheben sind (in der Regel nominal skalierte) Feststellungen über den **Vollzug bestimmter Sanierungsmaßnahmen**. So können beispielsweise (die sich dann auch im Haushalt finanzwirtschaftlich niederschlagenden) Dispositionen oder Programme

- zu strukturellen Neuordnungen in Verwaltungen,
- zu fachpolitischen Reformen (politische Themen),
- zu personalwirtschaftlichen Änderungen,
- zu Anpassungen öffentlicher Leistungen usw.

ebenso Gegenstand von Sanierungsvereinbarungen sein wie z. B. das Festlegen **spezieller Vorgehensweisen bei Sanierungen** (Transformations- und Prozessabreden). Gegenüber bloßen finanzwirtschaftlichen Kennzahlen – die in der allgemeinen Deckungsfähigkeit öffentlicher Haushalte i. d. R. keine Maßnahmenspezifität haben – haben konkrete Sanierungsmaßnahmen als Zielkriterien den Vorteil, dass sie hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit stärker auf Plausibilität prüfbar und auch in der Durchführung robuster kontrollierbar sind. Auch wenn in Verbindung mit Maßnahmen / Maßnahmenprogramme selbstverständlich ganz konkrete finanzwirtschaftliche Wirkungserwartungen (und damit Haushaltseffekte) aufgestellt werden können, ist jedoch daraus nur unter Ceteris Paribus – Annahmen ein Ergebnis- bzw. Gesamteffekt bei Finanzziffern möglich. Insoweit ist die Vorgabe konkreter Maßnahmen (oder von Maßnahmenprogrammen) als Sanierungs(teil)ziel in aller Regel verbunden mit gleichzeitigen Annahmen auf die Gesamtentwicklung der Haushaltssituation.

Auch wenn die – bisher angewandten – Indikatoren für extreme Haushaltsnotlagen eng an Finanzrelationen und die Verschuldung geknüpft sind, liegen die in einer Sanierung abzustellenden Ursachen der Notlagen regelmäßig in strukturellen Ungleichgewichten der Verwaltungshaushalte. Deshalb kann eine bloße Verwendung von Hilfgeldern zur Rückführung der Verschuldung grundsätzlich kein geeignetes Konditionierungskriterium sein, wenn nicht gleichzeitig sichergestellt werden kann, dass strukturelle Defizitsituationen des Verwaltungshaushaltes abgestellt werden. Dabei ist auch die Herstellung eines ausgeglichenen Primärsaldos dazu nur ein erster Schritt, denn gerade das Beispiel Berlins zeigt ja, dass eine Fortsetzung einer Verschuldungsspirale auch bei ausgeglichenem Primärsaldo stattfindet, wenn c. p. kein hinreichender Primärüberschuss zur Deckung des Finanzierungssaldos vorhanden ist.

Insoweit erscheint es grundsätzlich eher geboten, eine langfristig möglichst **auf den vollständigen Finanzsaldoausgleich abgestellte Konsolidierungslinie** zum Zielkriterium zu machen<sup>72</sup>. Andererseits: wenn man vollen Finanzsaldoausgleich als kompletten Verzicht auf Nettokreditaufnahmen und/oder der Deckung des Finanzierungsdefizits aus außerordentlichen Einnahmen (z. B. aus Vermögensaktivierungen) versteht, hieße das wohl, über das Ziel weit hinaus zu schießen. In diesem Fall würde der Haushaltsnotlagenkandidat nicht nur die Haushaltskrise überwunden haben, sondern sogar zur Best Practice-Gruppe hinsichtlich der Finanzstrukturen aufschließen. Deshalb ist es grundsätzlich geboten, bei der Wahl eines finanzsaldoorientierten Erfolgskriteriums für den Sanierungserfolg eine gleichermaßen robuste als auch realistische Ausprägung zu entwickeln.

Wenn man sich exemplarisch am Fall Berlin orientiert und den Zielraum so umreißt, dass Berlin seine Haushaltsstrukturen mindestens soweit verbessern muss, dass es aus einem (nachhaltig) erzielten Primärüberschuss die (auch nach ggf. zur Entschuldung reduzierten) Verpflichtungen aus dem Finanzierungssaldo (Zinsausgaben) vollständig ohne Neuverschuldung<sup>73</sup> abdecken kann (und möglichst darüber hinaus auch noch den Schuldenstand in gewissem Umfang zurückführen kann), könnte eine sinnvolle Ausprägung des Zielkriteriums ein nachhaltig zu erreichender

#### **Mindest-Primärüberschuss**

sein. Die Festlegung der Mindest-Ausprägung ist dabei abhängig von den speziellen Sanierungsanforderungen und –planungen festzulegen.

Wenn man sich dieser grundsätzlichen Ausrichtung anschließt, verbleibt gleichwohl ein breiterer Kranz an Möglichkeiten, inwieweit ein solches Ziel formuliert wird und v. a., inwieweit es im Zeitablauf der Sanierung (ggf. zunehmend) operationalisiert werden kann. Dies berührt speziell zwei Fragen:

- (1) Werden über entsprechende Saldo- bzw. Finanzergebnisgrößen hinaus weitere Indikatoren in die Zieldefinition aufgenommen, die die Haushaltssituation qualitativ spiegeln und aus denen hervorgeht, dass sich das Land nicht mehr in einer Haushaltsnotlage befindet? Und welche Indikatoren – die ja im Zweifel diejenigen sind, mit

---

<sup>72</sup> In diesem Sinne ist auch der Konsolidierungszeitraum (und dafür die Festlegung eines Konsolidierungsprogrammes) mit einer Frist festzulegen, in der dieser volle Finanzsaldoausgleich gelingt.

<sup>73</sup> ... und selbstverständlich ohne größere konsolidierungsbegründete Vermögensaktivierung.

denen grundsätzlich auch das Vorliegen von Haushaltsnotlagen festgestellt werden – sollten dieses sein?

- (2) In welchem Umfang und Differenzierungsgrad sollen finanzorientierte Ziele mit konkreten Maßnahmen kombiniert werden und damit nicht nur das Sanierungsziel in toto, sondern auch die Ansatzpunkte und der Weg zur Umsetzung dieser Ziele Gegenstand von Vereinbarungen sein?

#### ***4.3.1.2. Ausprägung (weiterer) finanzwirtschaftlicher Ziel-/Erfolgskriterien***

Bei der Frage, ob ein übergeordnetes Zielkriterium der Sanierung (Mindest-Primärüberschuss) weitere Indikatoren in Sanierungsprogrammen und Konditionierungen berücksichtigt, spielt v. a. eine Rolle, ob es entsprechende ergänzende Kriterien gibt, mit denen hinreichend die Haushaltssituation qualitativ gespiegelt werden kann und aus denen auch klar erkannt werden kann, dass die Haushaltsnotlage (dauerhaft) überwunden ist.

In der Haushaltsnotlagendiskussion spielen hier v. a. Kriterien eine Rolle, die sich auf die Verschuldungssituation und deren Verbesserung beziehen. Auf diese gehen wir unmittelbar nachfolgend ein. Dabei sei bereits jetzt angemerkt, dass wir gegenüber diesen der Verwendung haushaltsqualitativer Binnenkennziffern sowie konkreten Maßnahmenfestlegungen eine größere Bedeutung zumessen.

##### **(1) Verschuldungsorientierte Zielkriterien**

Entsprechende Kriterien sind aus der Literatur und auch der einschlägigen Rechtsprechung bekannt, wie v. a. die

- die Kreditfinanzierungsquote,
- die Zins-Steuer-Quote,
- der Schuldenstand je Einwohner in Relation zum Länderdurchschnitt oder

- die Schuldenstandsquote bezogen auf die wirtschaftliche Leistung in Relation zum Länderdurchschnitt.

Bekanntlich hatte sich das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen von 1986 und 1992 speziell auf die beiden Kennzahlen Kreditfinanzierungsquote und Zins-Steuer-Relation jeweils im Vergleich zum Länderdurchschnitt bezogen. In der Literatur (wie auch dem Schrifttum aus den Normenkontrollklagen der Notlagenländer) herrscht jedoch keine Einigkeit darüber, dass die genannten Kennzahlen (einzeln und/oder im Verbund, oder auch andere/ähnliche) eine einigermaßen robuste Bewertung von Haushalts(notlagen)situationen ermöglichen. Vielmehr wird darauf hingewiesen, dass durch verschiedenste vorgelagerte Konstellationen diese Kennziffern durchgängig so stark verzerrt sind, dass ein bilateraler Vergleich oder auch eine Orientierung an Durchschnittswerten (ggf. bestimmter Teilgruppen) nur wenig aussagekräftig sind.

Über diese grundsätzlichen Zweifel an der Aussagekraft genannter Indikatoren hinaus ist problematisch, wie denn die Soll-Ausprägungen entsprechender Indikatoren festzulegen sind. Prinzipiell könnte dieses normativ-absolut erfolgen, oder sich (wie in der früheren Praxis des Bundesverfassungsgerichts) an Durchschnitts-Istwerten (der anderen Bundesländer) orientieren. Die empirische Streuung aller genannten Kennziffern spricht jedoch tendenziell dagegen, einen "Normwert" festlegen zu können.

Noch problematischer erscheint die Bemessung an einem Durchschnittswert oder dem Durchschnitt einer Referenzgruppe. Während ein – wie auch immer berechneter – Gesamtdurchschnitt berechnet werden würde, bliebe er doch immer nur eine statistische Kenngröße, die den (normativen) Versuch spiegelt, eine "normale" Finanzstruktur eines Länderhaushaltes zur Maßgabe zu machen. Bezogen auf die Zins-Steuer-Relation in der Abgrenzung der Bundesverfassungsgerichtsurteile heißt das praktisch, dass der (ggw.) Durchschnittswert von 11,5% zu einer Referenz gemacht werden würde. Dieser Durchschnitt wird angenähert (in einer Bandbreite von +/- 1%) nur durch die beiden Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen abgebildet, und lediglich vier Länder (von 16) weisen bessere Werte als der Durchschnitt auf (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Hessen). Zwei Länder liegen (als negative Ausreißer) außerhalb einer Durchschnittsüberschreitung von mehr als 5 Prozentpunkten, nämlich Berlin und Bremen, aber selbst das "reiche" Hamburg hat eine schlechter als der Durchschnitt liegende Zins-Steuer-Relation

von 15,6% (4,1 Prozentpunkte schlechter als Durchschnitt). Das Saarland als Haushaltsnotlagenland liegt bei 16,3% und damit nur wenig schlechter als Hamburg. Es dürfte in dieser unübersichtlichen Struktur sehr schwierig sein, einen Zielwert für die Kennzahl Zins-Steuer-Reaktion auch nur näherungsweise so zu bestimmen, dass eine gewisse Akzeptanz gegeben ist.

Ähnlich schwierig dürfte eine Referenzorientierung auf bestimmte Gruppen sein (z. B. Orientierung an finanzschwächeren Ländern).

Für einen konkreten Sanierungsfall, der mit dem Konditionierungsmodell bewältigt werden soll, ist aber ohnehin fraglich, ob tatsächlich die Anwendung komplexer Kennzahlen – und dieses ggf. auch noch im (Durchschnitts-) Vergleich zu Dritten – ein zielführender Weg ist, um den Erfolg aufrecht zu erhalten. Im Kern geht es ja zweifelsfrei um (mindestens) das Stoppen weiterer Neuverschuldung, und darüber hinaus und nachfolgend um Rückführungen des (als überhöht eingeschätzten) Schuldenstandes. Wenn die Rahmendaten der Sanierung bekannt sind,

- speziell das voraussichtliche Finanzierungsdefizit, und
- der Schuldenstand insgesamt und daraus folgend (unter bestimmten Zinsniveau-Annahmen) die konsumtive Schuldendienstbelastung

und ist als Sanierungserfolgskriterium klar festgelegt,

- in welcher Höhe ein Primär-Mindestüberschuss zu erzielen ist (und erzielt werden kann),

so errechnet sich auf **absoluter Basis eine Konsolidierungslinie**, die bis zum nachhaltigen Erreichen des Ausgleichs projiziert werden kann.

Diese Konsolidierungslinie ergibt dann eine rechnerische Entwicklungslinie des Schuldenstandes und daraus berechenbaren Haushaltskennziffern, die im Zweifel aber nur resultante Größen sind und deshalb als Erfolgskennziffern in entsprechend der Konsolidierungsplanung festgelegten Ausprägungen zwar verwendbar, jedoch unnötig (redundant).

## (2) Haushaltsqualitative Binnenkennziffern

In der politischen und rechtlichen Auseinandersetzung werden gelegentlich Kennziffern verwendet, die bestimmte Haushaltsrelationen darlegen. In der Regel wird damit das Ziel verfolgt, die besondere Beanspruchung im Haushalt einer Gebietskörperschaft oder bestimmte Finanz-Leistungsrelationen darzulegen. Beispielsweise werden

- Personalintensitäten und Kapazitäten,
- Einnahmen- und Ausgabenstrukturen (ordentlich/außerordentlich, investiv/konsumtiv etc.),
- Einnahmen-/Ausgabenrelationen je Beschäftigten, Einwohnern oder Kundenzahlen oder
- fachpolitisch abgeleitete Effizienzkennziffern (wie z. B. in der Schulpolitik die sog. Schüler-Lehrer-Relationen)

verwendet.

Auch als sog. Benchmarkwerte sind haushaltsqualitative Binnenkennziffern gebräuchlich. Für die Verwendung als Sanierungskennziffern sind sie **bezogen auf den gesamten Sanierungsprozess** in der Regel nur sehr eingeschränkt verwendbar. Zur Festlegung und / oder Differenzierung von Sanierungsteilzielen (auch ggf. in den Tranchenabgrenzungen bei Konditionierungsmodellen) können sie aber regelmäßig gut herangezogen werden. Sie stellen in diesem Sinne häufig Zieloperationalisierungen konkreter Neuordnungs- und Sanierungsmaßnahmen dar. Beispielsweise können bezogen auf Ausstattungsvergleiche zu anderen (Referenz-) Gebietskörperschaften entsprechende Zielausprägungen Anwendung finden.

Insbesondere bei der Plausibilisierung gesamthaft dargestellter Sanierungsziele und – effekte ist in diesem Sinne die heruntergebrochene Darstellung in Binnenkennziffern sinnvoll, weil

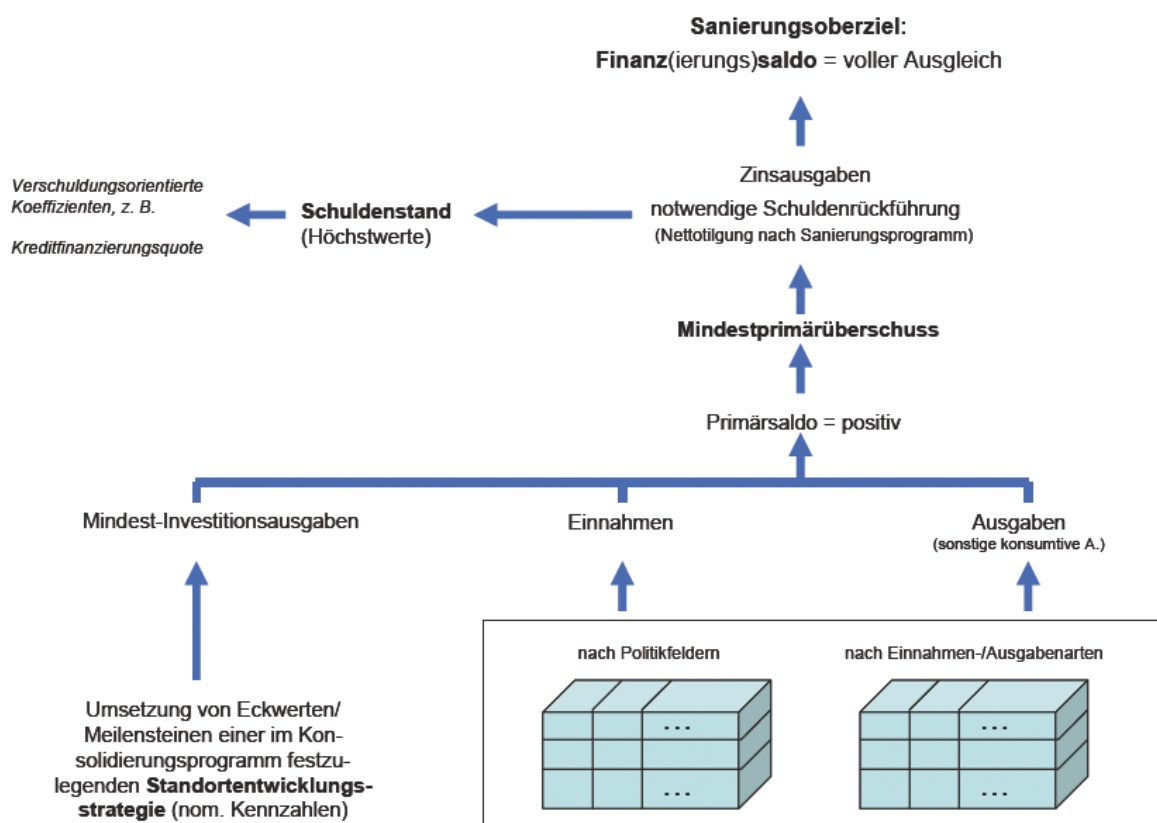
- in der internen Steuerung und Darstellung des Sanierungsprozesses bis hin auf Politikbereiche Transparenz über Sanierungs-Teilgebiete erreicht werden kann,
- damit auch die Binnensteuerung von Sanierungsfortschritten unterstützt wird und letztlich
- für den Nachweis über Sanierungserfolge (bzw. die Kompensation bestimmter nicht erreichter Teilziele) ein Nachweis geführt werden kann.

Insgesamt dürfte es zielführend sein, die operational-finanzwirtschaftliche Darstellung von Sanierungszielen und Teilzielen in einem Kennzahlensystem darzustellen, welches über die verschiedenen Ebenen miteinander vernetzt ist. Als Ebenen für solche Betrachtungen sind (mindestens) vorzuschlagen:

1. Oberziele "Sanierungserfolg gesamt" mit dem Finanzsaldo und dem Primärüberschuss
2. Verschuldungsorientierte Zielwerte insbesondere mit der Kreditfinanzierungsquote sowie
3. nach Eckwerten und damit politischen Themenfeldern oder Politikbereichen geordneten Binnenrelationen.

Schematisch ist ein solcher Ansatz für ein übergreifendes Kennzahlensystem für Sanierungskonstellationen in öffentlichen Haushalten in nachfolgender Abbildung dargestellt.





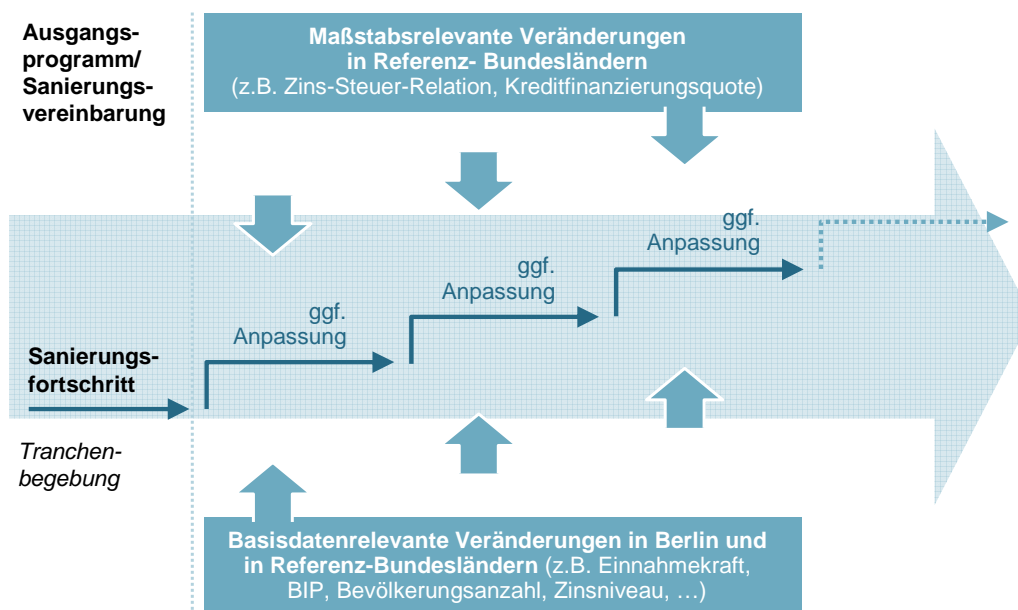
#### 4.3.1.3. Berücksichtigung relativierenden Rahmendaten

Von besonderer Relevanz für die konkrete Bemessung und Verfolgung von Sanierungszielen ist die Fassung von Werten als absolute Vorgaben oder als relative Werte zu ergänzenden Kenngrößen (Einwohnerzahl, Sozialprodukt ...) und / oder zu Ausprägungen und Entwicklungen der gesamten öffentlichen Haushalte.

Im Schrifttum, den gegenwärtigen Gutachten und Stellungnahmen zu anhängigen Sanierungsfällen oder auch in den früheren Verfassungsgerichtsurteilen zur Feststellung von extremen Haushaltsnotlagen herrscht eine relative Betrachtungsweise vor. Auch in unserer in Kapitel A. 2. dargestellten Nachhaltigkeitsanalyse mit der Feststellung der angemessenen Ausgaben-niveaus und damit "fairer" Sanierungshilfe-Volumina wurden die Kennzahlen relativ ermittelt, ebenso wie z. B. in den vergangenen Sanierungsprozessen in Bremen und Saarland die Auf-

lagen bzgl. der zulässigen Ausgabenwachstumsraten jeweils relativ zu Länder-Referenzwerten festgelegt wurden.

Auch die Grundargumentationen zur Haushaltsnotlagenfeststellung nach Zins-Steuer-Relation oder Kreditfinanzierungsquote basierten regelmäßig auf relativen Maßstabsbildungen zu den Verhältnissen in anderen Ländern oder beim Bund (Durchschnitts-Unterschiedsbetrachtungen). Theoretisch begründet sich dieses Grundprinzip relativer Messungen auf impliziten (normativen) Vorstellungen, die Haushaltsnotlagen aus dem Vergleich der Haushaltsstruktur (des Notlagensubjekts) mit deutlich besseren Haushaltsstrukturen von Referenzsubjekten erkennen zu können. Diese Herangehensweise begründet sich vermutlich v. a. daraus, dass rein binnenorientierte Maßstäbe (vergleichbar zu betrieblichen Subjekten) wie Zahlungsunfähigkeit und / oder Überschuldung bei öffentlicher Haushaltssystematik nicht anwendbar sind. Gleichzeitig muss aber bewusst sein, dass aufgrund der stets nur eingeschränkten Vergleichbarkeit von Haushalten – und das gilt v. a. für die mit besonderer Autonomie strukturierten Haushalte der Bundesländer – jeder relativierende Maßstab nur bedingt aussagekräftig ist.



Generell sind in konkreten Sanierungskonstellationen verschiedenste relativierende Größen vorstellbar, die in die Feststellung von Sanierungsbedarf sowie der Messung von Sanierungsfortschritten und deren Erfolg eingehen können. Dieses können einerseits unmittelbar maßstabsrelevante Veränderungen in anderen Bundesländern sein, die sich – bei Vergleichen –

auf die Feststellung der Haushaltsnotlage selbst beziehen können, aber auch auf die Hilfenfähigkeit anderer Länder.

Ebenso relevant sind grundlegende Veränderungen von Basisdaten. So könnten bspw. überdurchschnittliche Einnahmesteigerung (im Sinne von Windfalls) dazu führen, dass gleichermaßen Außenhilfebedarf eines Nehmerlandes als geringer eingeschätzt werden wie auch die Spielräume für Hilfebehebungen (bei leistenden Gebietskörperschaften) höher eingeschätzt werden.

Insoweit erscheint die grundsätzliche Berücksichtigung relativierender Informationen durchaus sinnvoll, um die Sanierungssituation und ein Konditionierungsmodell mit Inhalt zu füllen. Dies gilt v. a. für die Basisvereinbarung einer Sanierung, aber im Zweifel auch bei der Bewertung der Sanierungsfortschritte.

Dabei erscheinen relativierende Aussagen zu Finanz- und Aggregatgrößen (wie z. B. der in BIP-Ziffern ausgedrückten Wirtschaftskraft) konzeptionell den Relationen insbesondere zur Bevölkerungszahl (also Kennziffern pro Einwohnern) deutlich überlegen zu sein. Einwohnerbezogene Ziffern negieren nämlich ggf. die unterschiedlichen Verwaltungsausprägungen der Gebietskörperschaften, die eine Resultante verschiedener Größen und Strukturen sind (also z. B. Verwaltungsaufbau-Unterschiede zwischen Flächenländern und Stadtstaaten, aber auch zwischen Stadtstaaten und Städten unterschiedlicher Größe). Da es aber bei Sanierungsfragestellungen stets um Aggregatungleichgewichte geht, ist es nicht in erster Linie problemrelevant, wie die Geschäftssysteme ausgestaltet werden. Vielmehr ist zu fokussieren, dass auch bei unterschiedlichen Kontexten und Verwaltungsausprägungen die finanzwirtschaftlichen Relationen stabil erreicht werden und damit auf ein finanzielles Gleichgewicht orientierte Haushaltsergebnisse erzielbar sind.

Für konkrete Sanierungsprozesse ist zu beachten, dass Relativierungen zwar bei der (anfänglichen) Feststellung des Sanierungsbedarfs und der ggf. erforderlichen Bemessung von Hilfen sinnvoll sind, aber nicht unbedingt über den Verlauf des Prozesses selbst. Sofern erst einmal ein Sanierungsprogramm und daraus folgende Finanzpläne erstellt werden, ist in erster Linie ein konsequenter Vollzug der damit verbundenen Maßnahmen zu fordern. Die Veränderung von Relationen zu Dritten kann im Kern keine Gründe liefern, von den im Sanierungsprogramm festgelegten Zielen und Maßnahmen abzuweichen. Aufgrund der regelmäßig absolu-

ten Ausgestaltung entsprechender Pläne gibt es nur eine begrenzte Zahl von Gründen, entsprechende Planungen wieder aufzugeben. Dies gilt v. a. auch dann, wenn sich die Situation unerwartet positiv für den Sanierungskandidaten entwickelt; es erscheint kaum gerechtfertigt, unter solchen Bedingungen den Sanierungskurs abzumildern; vielmehr wäre dann zu fordern, ggf. den Sanierungszeitraum zu verkürzen und / oder auf ursprünglich erforderliche und reklamierte Hilfeleistungen Dritter zu verzichten.

Streng genommen ist es in einer Sanierungssituation nur geboten, von der Grundplanung abzuweichen, wenn aus irgendwelchen Gründen das Gesamtziel negativ verfehlt werden würde. Dieses kann bspw. bei besonderen Einnahmenausfällen der Fall sein, sofern es nicht möglich erscheint, solche Ausfälle im Vollzug zu kompensieren (und dazu kann ggf. der Vergleich zu anderen staatlichen Körperschaften helfen, solches festzustellen).

Ein besonderer Blick ist auf die mit der europäischen Währungsunion auf Staaten orientierten Limitierungen für staatliche Verschuldung zu werfen, die ja auch relative Maßstäbe sind (und zwar bezogen auf die Verschuldung zur Wirtschaftskraft sowie auf den Anteil der Neuverschuldung am Haushaltsvolumen). An anderer Stelle haben wir bereits gesagt, dass es unter notlagen-präventiven Zwecken sinnvoll sein könnte, die Einhaltung der europäisch gültigen Maßstäbe für Staaten auf alle staatlichen Glieder herunterzubrechen und damit bessere Verschuldungsobergrenzen als bisher zu kodifizieren. Speziell diese Maßstabsbildung wäre aus heutiger Sicht besonders geeignet, um zu Beginn von Sanierungsprozessen eine klare Zielsetzung zu erreichen. Diese könnte lauten, dass nach Abschluss der Sanierung das betreffende Land in der Lage ist, entsprechende Limitierungen in zukünftigen Haushaltsaufstellungen und dem Haushaltsvollzug einzuhalten. Gerade die Anwendung entsprechender Zielwerte in o. a. Kennziffersystem würde auch in laufenden Sanierungsprozessen verdeutlichen, welche Fortschritte zur Erreichung dieser Ziele erreicht wurden. Gleichwohl gilt auch hier, dass der eigentliche Erfolgsmaßstab absolut zu messen ist, also in der Umsetzung der aufgestellten Sanierungs-Finanzplanungen.

#### **4.3.1.4. Maßnahmenorientierung vs. Finanzindikatororientierung**

Wie bereits oben angesprochen, sind für Konditionierungsvereinbarungen bzw. zugrunde gelegte Sanierungsprogramme grundsätzlich auch Maßnahmenindikatoren anwendbar. Dabei ist es aus grundsätzlichen Erwägungen sinnvoll, diese möglichst in Verbindung mit finanzsaldoorientierten Kennziffern anzuwenden, weil letztlich nur so die Überwindung der Notlage bzw. das Wiedererreichen finanzwirtschaftlicher Stabilität gemessen werden kann. Insoweit setzen wir voraus, dass eine Maßnahmenorientierung stets ergänzend zu einer Finanzindikatororientierung erfolgt.

In den früheren Sanierungsprozessen Bremen und Saarland erfolgte keine explizite Sanierungsvereinbarung auf Basis durchzuführender Maßnahmen. Implizit – durch die Vorlage von Finanzplanungen und Sanierungsprogrammen<sup>74</sup> – wurden die Sanierungshilfengeber jedoch von den in Zusammenhang mit der Sanierung geplanten (und durchgeführten) Maßnahmen unterrichtet. So legte z. B. Bremen verschiedenen programmatische Ansätze wie das Gesamtprogramm "Sanieren und Investieren" sowie das Programm "Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung" vor und machte diese auch öffentlich transparent. Dadurch konnte und wurde eine gewisse Grundplausibilität des Vorgehens und auch der (darauf aufbauenden) Finanzplanung hergestellt, auch wenn die Umsetzung der angegebenen Maßnahmen nicht Gegenstand von Sanierungsvereinbarungen bzw. –auflagen war.

Bei der grundsätzlichen Ausgestaltung von Konditionierungskonzepten sprechen verschiedene Argumente für bzw. gegen die explizite Aufnahme von Maßnahmenvereinbarungen.

Wesentliche Gründe **zugunsten** einer Aufnahme sind:

- Die Plausibilität der Finanzplanung wird durch die Hinterlegung mit konkreten Maßnahmen deutlich höher und nachvollziehbar. Dies gilt v. a. auch, weil öffentliche Haushalte zumeist nur mit mehrjährigen Verzögerungswirkungen haushaltswirksame Sanierungswirkungen zeigen (z. B. bei Personalabbaukonzepten).

---

<sup>74</sup> Und auch nachträglich in der Sanierungsberichterstattung

- Gerade bei strukturellen Neuordnungen in öffentlichen Diensten können konzeptionell-fachliche und politische Beschlussfassungen – und damit zuverlässige Sanierungsprogrammgrundlagen – von den Hilfegebern als verlässlich eingeschätzt werden, wenn Sie bereits mit Vorlage der Konditionierungsvereinbarungen hinreichend fixiert sind; sie können dann als Selbstverpflichtung des Notlagenlandes akzeptiert werden.
- Die Controllingfähigkeit eines Sanierungsprogramms ist deutlich höher, wenn der Vollzug vereinbarter Maßnahmenschritte vereinbart werden kann. Dies gilt auch für das frühzeitige Erkennen von Risiken. Speziell zur Feststellung bestimmter Meilensteine im Sanierungsprozess ergeben sich im Übrigen aus konkreten Maßnahmenfestlegungen sehr gute Indikatoren, wenn es bspw. um die Freigabe von Hilfetranchen geht. Auch bietet das Feststellen des Nicht-Vollzuges bestimmter vereinbarter Maßnahmen (und/oder das Erkennen nicht plangemäßer Sanierungseffekte) in der Regel frühzeitiger und konkreter Ansatzpunkte für Nachverhandlungen als eine "nur" auf Basis von Finanzindikatoren vereinbarte Planung.

Es gibt aber auch gute Gründe **gegen** die Aufnahme bzw. breitere Verwendung von Maßnahmenvereinbarungen:

- Insbesondere wird durch die Aufnahme von Maßnahmenindikatoren der Umfang und die innere Komplexität von Sanierungsprogrammen deutlich größer / höher als bei bloßer Verwendung von Finanzindikatoren.
- Die erwünschte Beurteilungsfähigkeit und Nachplausibilisierung von Finanzplanungen wird u. U. auch nur eingeschränkt erreichbar, da aufgrund der erhöhten Komplexität und gleichzeitig oft eingeschränkter Beurteilungsspielräume der Beteiligten (vgl. dazu auch Abschn. 4. dieses Kapitels) hier Grenzen bestehen. Sogar bestehen umgekehrt Risiken, dass die Nicht-Realisierung bzw. –barkeit von Maßnahmen zu Konflikten führen, inwieweit nun auch Abweichungen von Finanz-Sanierungszielen zu akzeptieren seien.
- Weil die Sanierungszeiträume realistischerweise mittel- bis langfristig ausgelegt sind (über mehrere Legislaturperioden hinweg), stößt auch prozessual-politisch eine starke

Maßnahmenorientierung an Grenzen. Da Sanierungsmaßnahmen häufig politisch nur konfliktär durchsetzbar sind, wäre bei einer durchgängigen oder auch nur breiteren Maßnahmenkonkretisierung des Sanierungsprogramms damit zu rechnen, dass aufgrund der Akkumulation von Konfliktthemen eine politische Vergeblichkeitssituation hinsichtlich Beschlussfassungen des Hilfennehmers entstehen kann. Dieses könnte den gesamten Sanierungsprozess gefährden.

Insgesamt dürfte es bei Abwägung dieser Vor- und Nachteile sinnvoll sein, durchaus Maßnahmenkomponenten in Konditionierungsvereinbarungen aufzunehmen, aber entsprechende Anforderungen differenziert auszulegen:

- (1) Grundsätzlich ist festzulegen, dass die fixierten Finanzindikatoren allen Maßnahmenvereinbarungen übergeordnet sind und somit zentrales Element von Konditionierungsvereinbarungen darstellen. Dabei muss im Ergebnis die finanzorientierte Planung klare Eckwerte für den abschließenden Sanierungserfolg über den gesamten Sanierungszeitraum aufweisen.
- (2) Es erscheint für den Gesamtzeitraum auch durchaus hinreichend zu sein, diese Eckwerte mit einer groben Maßnahmenstrategie zu plausibilisieren und zu hinterlegen. In diesem Sinn kann und sollte auf eine vollständige Maßnahmenkonkretisierung verzichtet werden.
- (3) Kompatibel zu den ohnehin vom Notlagenland vorzulegenden finanziellen Planungen sollte aber von vornherein angestrebt werden, eine Maßnahmenhinterlegung
  - für die jeweiligen Haushaltszeiträume (also 1 oder 2 Jahre) in handlungsorientierter Detaillierung (Fein-Maßnahmenplanung) und
  - für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung (also 5 Jahre) in vergrößerter Form (als Masterplan)

jeweils durchzuführen und auch in die periodisch vorzunehmenden Fortschreibungen der Konditionierungsvereinbarung aufzunehmen. Dies impliziert sinnvollerweise aber auch, dass mittelfristige Finanzplanungen in entsprechender Form als robuste Pla-

nungsgrundlagen durch die politischen Gremien als verbindliche Rahmen zu verabschieden sind.

- (4) Eine solche auf einer revolvierend feiner werdenden Planung aufgebaute Maßnahmenplanung zwingt insoweit auch den Hilfennehmer, die erforderlichen politischen Beschlussfassungen für Sanierungsschritte rechtzeitig abzuschließen. Für die Hilfegeber ergäbe sich eine hinreichend verlässliche Bewertbarkeit der (finanzwirtschaftlichen) Sanierungsproblematik mit allen Möglichkeiten, bei Unplausibilitäten und zusätzlichem Abstimmungsbedarf zu agieren.

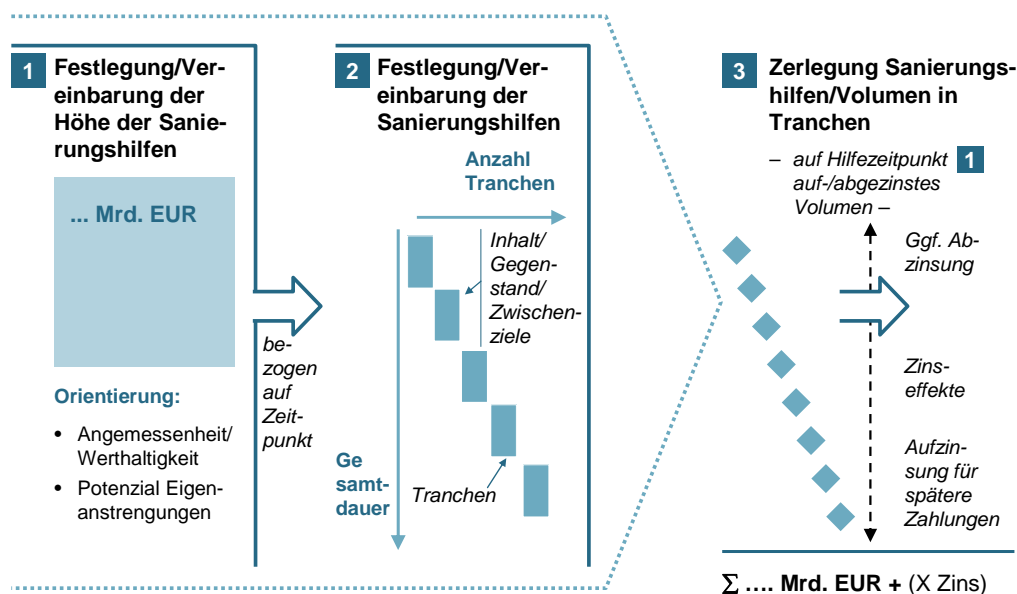
In diesem Sinne schlagen wir grundsätzlich vor, ein differenziertes und revolvierend mit unterschiedlichen Detaillierungs- und Härtegraden versehenes Planungsverfahren in die Konditionierungsvereinbarungen aufzunehmen. Dazu bietet es sich an, über Kennziffersysteme jeweils die Verknüpfung zwischen Maßnahmen- und Finanzindikatorenebene sicherzustellen.

#### ***4.3.2. Zerlegung in Sanierungsschritte und Tranchen***

Das konkrete Vorgehen im Falle eines Verhandlungsprozesses für ein Konditionierungs-Sanierungskonzept ist so vorzustellen, dass auf Basis einer festgestellten Sanierungsfinanzplanung und der Bemessung der erforderlichen und angemessenen Sanierungshilfe eine Zerlegung des Sanierungspfades in Teilschritte und Tranchen erfolgt.

Dabei sind die notwendigen Ausgangsfestlegungen des Gesamt-Sanierungszieles, des Sanierungszeitraums und der Höhe der Sanierungszahlungen auf Basis eines gesamthaften Konsolidierungsprogramms zu treffen.





Dieses Programm wird grundsätzlich vom Notlagen-Land aufgestellt (Vorschlagspflicht), und in einem Verhandlungsverfahren gemeinsam mit der Geberseite auf Plausibilität überprüft bzw. ggf. nachgebessert. Im Kern dieser Überprüfung stehen

- die Festlegung des externen Hilfebedarfs (zu einem Bemessungsstichtag), und zwar unter Heranziehung "fairer Relationen" hinsichtlich Ausgabenausstattung und der nachhaltigen Erfüllung von an den Maastricht-Kriterien orientierten (Neu-) Verschuldungsbegrenzungen, und
- das vorgesehene Programm der Eigenanstrengungen zur Sanierung, und zwar gleichermaßen unter Angemessenheits- und Realisierbarkeitsgesichtspunkten.

Besondere Bedeutung hat der angeführte "Bemessungsstichtag" in der darauf folgenden Zerlegung des Gesamtprogrammes in "Meilensteile" und Tranchen. Generelles Ziel ist es, anhand definierter Teilziel-Erreichungen die Begebung von Teil-Sanierungshilfeszahlungen im Zeitablauf und unter Zug-um-Zug-Kriterien zu ermöglichen. Dabei dürfte es zielführend sein, die betraglich auf einen bestimmten Stichtag hin bestimmte Sanierungshilfe bei tranchenweise früherer oder späterer Zahlung ab- bzw. aufzuzinsen. Die Bemessung sanierungszeitraumbedingter Zinseffekte ist nötig, weil abhängig von der Dauer der Sanierung die in Notlagenkonstellationen normale Refinanzierung negativer Finanzsalden die Zins-Schulden-Spiralen weiter treibt.

Die Festlegung des Gesamt-Sanierungszeitraums ist v. a. abhängig von der finanzwirtschaftlichen Realisierbarkeit von Eigenanstrengungen des Hilfennehmerlandes (und in diesem Zusammenhang natürlich von ursprünglichen Haushaltsnotlagenstrukturen sowie der Größenordnung der Notlage selbst). Im Normalfall ist bei einer Haushaltsnotlage eines Bundeslandes davon auszugehen, dass eine Sanierungszeitdauer von 10 bis zwölf Jahren mindestens erforderlich ist. In Einzelfällen kann es aber durchaus möglich sein, dass Sanierungsprozesse noch deutlich länger auszulegen sind.

Die Zerlegung des Gesamtzeitraumes in Tranchen sollte sich daran orientieren,

- dass zum Ende der Tranchendauern auf Basis der Sanierungsprogrammplanungen jeweils messbare Wirkungen des Eigenanstrengungs-Maßnahmenprogramms zu erwarten sind (als Änderung von Finanzindikatoren und/oder auf Basis von Maßnahmenindikatoren),
- grundsätzlich keine jährlichen Zuweisungen erfolgen, um so auch in den Haushaltsaufstellungsprozessen eine Behandlung als gesicherte/wiederkehrende Einnahmen zu vermeiden,
- die Disposition der Zug-um-Zug-Prozesse durch alle Beteiligten mit angemessenem Aufwand handhabbar bleibt (und dieses spricht für 2- bis 3-Jahreszeiträume) und
- dass fortdauerndeine Anreizdynamik des Konditionierungsprozesses bewahrt werden kann, also z. B. der eventuelle Verlust von Hilfezahlungen aufgrund von Sanktionen in den Haushaltsaufstellungs- und –vollzugsprozessen des Nehmerlandes präsent gehalten bleibt.

In diesem Sinne plädieren wir z. B. bei einem 12-jährigen Sanierungszeitraum für eine Aufteilung in sechs Tranchen, wobei es gerade unter Anreizaspekten sinnvoll sein kann, diese gemäßigt progressiv auszugestalten. Die im Zeitablauf entstehenden Aufzinsungsansprüche können in diesem Sinne ebenfalls herangezogen werden, um die anstehenden Hilfezahlungen im Zeitablauf betragsmäßig zu steigern und damit Anreizwirkungen zu erhöhen. Auch für die

Geberseite hat dieses Vorteile, weil ggf. durch Rücklagenbildungen die Aufbringung der Zahlungsbeträge unterstützt werden kann.

Beispielhaft könnte in einem 12-jährigen Modell folgender Verlauf zugrunde gelegt werden:

Jahr 0	Start des Sanierungszeitraumes	Bemessungsstichtag
Jahr 2	Tranche 1	5%
Jahr 4	Tranche 2	10%
Jahr 6	Tranche 3	15%
Jahr 8	Tranche 4	20 % + Verzinsung $\frac{1}{4}$
Jahr 10	Tranche 5	25% + Verzinsung $\frac{1}{4}$
Jahr 12	Schluss tranche 6	25% + Verzinsung $\frac{1}{2}$

Selbstverständlich sind alternative Zahlungsverläufe möglich. Durch die grundsätzlich anzuliegende Verzinsung der Sanierungshilfen ist bei planmäßigem Verlauf sichergestellt, dass keine Besser- oder Schlechterstellung des Hilfennehmers dadurch erfolgt. Anders stellt sich die Situation jedoch da, wenn der Sanierungsverlauf nicht plangemäß erfolgt und dadurch Hilfetranchen (ohne Zinsausgleich) später gewährt werden. Darauf soll nachfolgend im Zusammenhang mit Sanktionsmöglichkeiten im Sanierungsprozess eingegangen werden.

#### ***4.3.3. Ausgestaltung von Folgewirkungen und Sanktionen***

Wenn die Sanierungshilfe Stufenauszahlungen nur nach entsprechender wirksamer Umsetzung des Sanierungsprogramms vorsieht, dann bedarf es klarer Regelungen, unter welchen Bedingungen die Auszahlung einer nächsten Tranche der Sanierungshilfe verweigert werden kann bzw. sogar Sanktionen drohen.

Grundsätzlich erscheint es geboten, dass sich beide Seiten einer Sanierungsvereinbarung – insbesondere aber natürlich der Hilfennehmer - mit der Einigung auf ein Sanierungsprogramm und des Begebungsmodus für Sanierungstranchen auf Berichtspflichten und einen **Sanktionsmechanismus** verpflichten. Dieser tritt in Kraft, sofern der Hilfennehmer von dem zugrunde gelegten Sanierungsprogramm (auch z. B. in späteren Legislaturperioden) abweicht und dabei die Konsolidierungslinie negativ verletzt.

Ziel und Kern eines solchen Sanktionsmechanismus sollte es sein, über das Tranchenprinzip hinaus (positive Sanierungsanreize) auch negative Anreize zu setzen, um sicherzustellen, dass

gleichermaßen Zwischenschritte (Meilensteine) und das abschließende Sanierungsziel nachhaltig verfolgt werden. Es dürfte angemessen und zielführend sein, solche Sanktionsmechanismen stufenweise eskalierend auszugestalten. Solche "Eskalationsstufen" könnten insbesondere sein:

1. Im Falle der Nichtumsetzung vereinbarter Sanierungsmaßnahmen und/oder des Nichterreichens vereinbarter Sanierungs-Zwischenziele könnte in einem ersten Schritt die Zahlung der entsprechenden Sanierungshilfen-Tranche(n) ausgesetzt und in Verhandlungen zwischen Hilfenehmer und -geber eine ersetzende Vereinbarung gesucht werden, mit der unter nun veränderten Planbedingungen gleichwohl der letztliche Sanierungserfolg erreicht werden kann (kompensierende Maßnahmen); bei Verantwortlichkeit des Nehmerlandes wäre v. a. die Verzinsung bei späterer Auszahlung zu Lasten des Nehmerlandes zu regeln.
2. In weiteren Schritten sind Strafzahlungsvereinbarungen (wie z. B. als Instrument im europäischen Defizitverfahren vorgesehen) zu verhängen.
3. Sollte eine ersetzende Vereinbarung in obigem Sinne nicht gefunden werden können und auch ggf. der Spruch eines Schiedsgerichts seitens des Nehmers nicht realisiert werden, erlischt grundsätzlich der Anspruch auf die Auszahlung weiterer Sanierungshilfetranchen. Weil dann im Zweifel letztlich keine Sanierungserfolgsaussichten mehr festgestellt werden können, sind zusätzlich auch bereits ausgezahlte Sanierungshilfetranchen zurückzuerstatten;
4. Zur Sicherung entsprechender Positionen wäre empfehlenswert, seitens des Nehmerlandes mit Vereinbarung des Sanierungsprogramms das gesamte verbliebene Vermögen der Gebietskörperschaft (Grundvermögen, Finanzvermögen, Beteiligungsbesitz und Vermögensrechten (wie Konzessionen)) für die Sanierungshilfen-Geberseite zu verpfänden. Sollte das Nehmerland in einem solchen Falle nicht willens oder in der Lage sein, bereits erhaltene Sanierungshilfe-Zahlungstranchen zurückzuzahlen, fielen die verpfändeten Vermögenswerte in entsprechendem Wertumfang an die Sanierungshilfengeber.

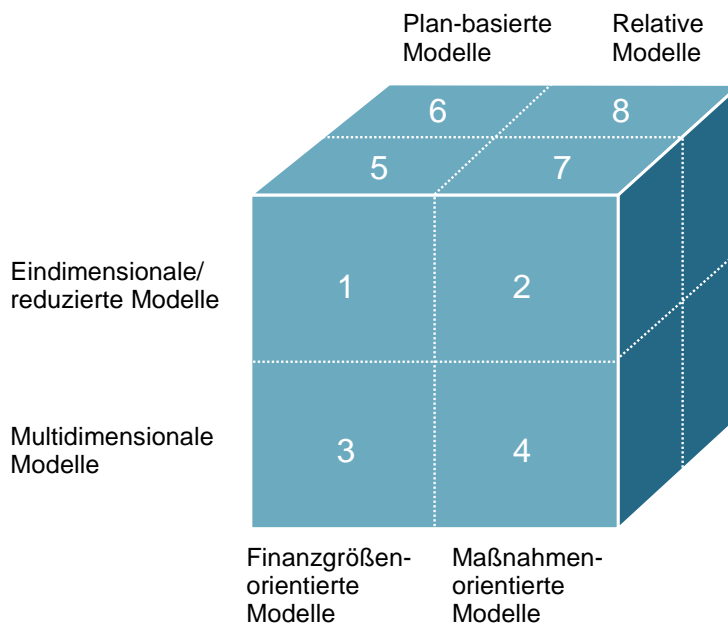
Alternativ wäre auch denkbar, Verrechnungen mit sonstigen Zuweisungen (des Bundes oder im LFA) vorzunehmen.

#### **4.4. Alternative Konditionierungsmodelle**

Die grundlegenden Modellüberlegungen zur Ausgestaltung eines konditionierten Haushaltsnotlagenregimes machen die Bandbreite entsprechender Gestaltungsmöglichkeiten deutlich. Da es sich bei Konditionierungsansätzen stets um mehrseitige Festlegungen von (Selbst-) Verpflichtungen und Rechten handelt, erscheint auch grundsätzlich akzeptabel, dass von Fall zu Fall unterschiedliche Detailausgestaltungen – z. B. bei Kriterien oder der Verankerung von Sanktionen – vereinbart werden. Dies dürfte gerade in Fällen vor einer gesetzlich-allgemeinen Regelung in der Finanzverfassung gegeben sein (also z. B. in Staatsvertragslösungen bei ggw. anhängigen extremen Haushaltsnotlagen).

Bandbreiten der Ausgestaltungen jeweils mit Vor- und Nachteilen zeigen sich vor allem auf drei Hauptgestaltungsebenen:

- Die Realisierung als **ein- bzw. multidimensionales Modell** bezieht sich auf die Sanierungserfolgskriterien. Aus Handhabbarkeitsgründen und letztlich auch einer strengen Erfolgsorientierung ist im Kern eine streng eindimensionale Ausrichtung – am ehesten am Primär-Mindestüberschuss – wünschenswert. In eindimensionalen Modellen, die auf Saldo- und akzeptierten Sanierungserfolgskriterien orientiert sind, sind sowohl für Sanierungskandidat als auch für Hilfegeber die Messungs- und Bewertungsspielräume beim Nachhalten der Sanierung am geringsten. Gleichwohl gibt es gute Gründe, zumindest ergänzend einen Multi-Kriterienansatz zu verfolgen. Die Vielschichtigkeit öffentlicher Haushalte und auch die zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen führen häufig nur indirekt und zeitverzögert/in Stufen zu Haushaltswirkungen, die sich in Ergebnisresultanten (wie dem Primärüberschuss) niederschlagen. Insoweit ist es hilfreich, die Sanierungswirken im Zeitablauf differenzierter in kleinteiligeren Kennzahlen und Maßgrößen abzubilden und zu beobachten.



Die Umsetzung eines Konditionalisierungsansatzes als plan-basiertes Modell stellt sicher, dass (vorab plausibilisierte) Projektionen innerhalb eines Haushaltes in der laufenden Sanierungssteuerung nachgehalten werden, und insoweit die Sanierungsanstrengungen darauf gerichtet sind, den letztlich angestrebten Sanierungserfolg auch nominal zu erreichen. Deshalb ist grundsätzlich – wie auch in vergleichbaren Restrukturierungsverfahren in der Wirtschaft – unbedingt empfehlenswert, den eigentlichen Sanierungsprozess auf Basis von Plänen zu realisieren.

Die in der Finanzwissenschaft häufig verfolgten Ansätze, Haushalts- (und damit auch Sanierungs-) Entwicklungen relativ zu Vergleichshaushalten zu beobachten und zu bewerten, ist dann problematisch, wenn aufgrund externer Entwicklungen der Sanierungsdruck ungerechtfertigt reduziert wird. Dies ist z. B. bei sog. Windfall-Effekten anzunehmen<sup>75</sup>, aber auch, wenn die für Relationen genutzten Haushalte aufgrund nicht zwingender Umstände sich negativ entwickeln<sup>76</sup>. Allerdings existieren verschiedene Einzelfallkonstellationen, in denen es berechtigt erscheint, aufgrund von Relationsveränderungen auch Sanierungserfordernisse und –maßnahmen anzupassen. Das gilt v. a.

<sup>75</sup> Denkbar sind v. a. isolierte Einnahmeverbesserungen, die in einem normalen Haushalt ggf. zusätzlich Ausgabenspielräume ermöglichen, bei einem Sanierungshaushalt jedoch sinnvollerweise zur Bewältigung der Haushaltsnotlage zu nutzen sind.

bei nicht kompensierbaren Einnahmeausfällen und bei exogen determinierten und nicht auffangbaren Ausgabensteigerungen (z. B. aufgrund von Aufgabenzuwächsen, speziellen Faktorkostensteigerungen usw.).

Insgesamt erscheint es zielführend, speziell bei der Festlegung von Sanierungszielen und –planungen mit relativer Bewertung zu arbeiten, jedoch dann eine planbasierte Konditionalisierung anzuwenden, bei der die Sanierungsplanungen nur in begründeten Ausnahmefällen aufgrund relativer Bewertungen geändert werden sollten.

Die Ausgestaltung als finanzgrößen- oder maßnahmenorientierte Modelle bildet ein Ausmaß der Determiniertheit des Sanierungsprozesses ab. Aufgrund des Selbstbestimmungsrechts des Notlagenlandes erscheint es grundsätzlich als angemessener, Vereinbarungen über Sanierungsverlauf und –ergebnisse auf Basis finanzwirtschaftlicher Größen festzulegen. Gleichzeitig wird aus der Finanzgrößenorientierung deutlich, dass es weitgehend unabhängig von Einzelmaßnahmenerfolgen um strenge Verpflichtungen auf haushalterische Sanierungsergebnisse geht. Aus Plausibilitäts- und auch Verbindlichkeitsgründen spielt die Maßnahmenebene aber eine nicht unerhebliche Bedeutung. Insoweit ist auch hier zu empfehlen, als hinterlegende Vereinbarungen Maßnahmenvereinbarungen aufzunehmen. Diese dürften bei langfristigen Sanierungshorizonten jedoch eher für Zwischenperioden zu wählen sein (und können selbst bspw. zur Messung von Tranchenerfolgen herangezogen werden).

Insgesamt bietet der aufgezeigte Lösungsraum für die Ausgestaltung von Konditionierungsansätzen differenzierte – und so auch für unterschiedliche Notlagenkontexte anpassbare – Variationsmöglichkeiten. Generell dürfte es auch unschädlich sein, den in einem Konditionierungsverfahren Beteiligten größere Spielräume zu belassen, innerhalb dessen Sanierungs- und Sanierungshilfevereinbarungen getätigt werden können. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die operationale Festlegung des tatsächlichen Sanierungsziels hinsichtlich des Haushalts-Zielzustandes und auch eines festen Sanierungshorizontes nicht abgedungen wird.

Im praktischen Fall sind jedoch natürliche Grenzen für die Differenziertheit von Konditionierungs-Vereinbarungen in der Beherrschbarkeit komplexer Ausgestaltung durch die Akteure

---

<sup>76</sup> Relative Betrachtungsweisen führen systematisch dazu, dass negative Haushaltsentwicklungen z. B. wg. fehlender Ausgabendisziplin in Vergleichsländern zu höheren Vergleichskennzahlen und damit Spielräumen bei Notlagenkandidaten führen.

beider Seiten zu beachten. Darauf wollen wir nachfolgend – und für die Modellüberlegungen damit abschließend – eingehen.

#### **4.5. Kompetenzprobleme bei der Realisierung**

Die Idealvorstellung der Ausgestaltung von Sanierungs(verhandlungs)prozessen ist, dass die Beteiligten und Akteure grundsätzlich in der Lage sind, über alle politischen Implikationen hinaus die Sachverhalte einer komplexen Konsolidierung fachkompetent zu bewerten, auszugestalten und miteinander zu verhandeln. In diesem Zusammenhang ist auch erforderlich, entsprechende mehrjährige Prozesse mit komplexen Wirkungsketten gleichermaßen zu steuern als auch risikoorientiert zu kontrollieren.

In der politischen und Verwaltungsrealität ist dieser hohe Kompetenzanspruch jedoch nur schwer einzulösen. Sowohl auf der Seite des Sanierungslandes als auch der (durch Hilfsansprüche) beteiligten Partner bestehen regelmäßig Kompetenzbarrieren, die die Sanierungsprozesse erschweren. Dies gilt bereits für die Verhandlungsphasen hin zu einer Konditionierungsvereinbarung. Entsprechende Kompetenzbarrieren existieren dabei nicht speziell für die Sanierung öffentlicher Haushalte. Auch bei privatwirtschaftlichen Sanierungen (außerhalb oder innerhalb von Insolvenzverfahren) handelt es sich um so spezielle Situationen, dass diese durchweg nicht ohne die (interne) Herausbildung zw. (externe) Hinzuziehung spezialisierter Kapazitäten und Kompetenzen bewältigbar sind. Dies gilt selbst für häufiger mit entsprechenden Kontexten vertrauten Instituten wie z. B. Banken als Gläubigern in Sanierungs- und Insolvenzverfahren, die in aller Regel zwar in entsprechenden Vorgängen die Steuerungsverantwortung in Gläubigerversammlungen wahrnehmen, sich prozessual durch juristische und ökonomische Spezialisten unterstützen lassen<sup>77</sup>. In Unternehmensfinanzkrisen findet sich zudem häufig, dass die Unternehmensleitungen unter Sanierungszielen neu oder ergänzend mit Konsolidierungsspezialisten besetzt werden, und das Zielsystem des Sanierungsobjekts temporär prioritär auf die Sanierungsbewältigung ausgerichtet wird.

Die objektive Steuerungskonstellation einer Gebietskörperschaft wie eines Haushaltsnotlagen-Bundesland ist unvergleichlich schwieriger als die eines Privatunternehmens, weil

---

<sup>77</sup> Dabei hat sich im Zuge des Restrukturierungsmanagements ein bestimmter Comment an Prozessschritten und –steuerungen in der Unternehmenspraxis etabliert.



neben der Bewältigung der Sanierung unverändert die laufende Aufgabenerfüllung sowie – durch das Parlament gesteuert – die Bearbeitung politischer Beschlüsse erfolgt. Ferner ist es – selbst in den Fällen, in denen heute schon notlagenartige Regelungen vorliegen wie z. B. bei der Kommunalaufsicht im Falle notleidender Kommunalhaushalte - weder rechtlich vorgesehen noch politisch etabliert, die Kompetenzverteilungen und auch Prioritätensetzungen von der Sanierungssituation abhängig zu machen.

Auf Seiten der Notlagen-Gebietskörperschaft bestehen spezielle Kompetenzhürden insbesondere darin, dass die finanzwirtschaftliche Stabilität in Zuständigkeit eines speziellen Exekutivzweiges – beim Finanzminister – angesiedelt ist, der nicht selbst oder nur sehr eingeschränkt andere politische Themenfelder mit Einnahmen- bzw. Ausgabendetermination in der notwendigen Form beeinflussen kann. Die Bandbreite und Komplexität realer Gebietskörperschaften beschränkt auch die tatsächlichen Beurteilungsmöglichkeiten eines Finanzressorts ggü. Fachressorts in erheblichem Ausmaß. Insoweit sind – auch politisch – komplexe Analyse-, Konzeptions- und Planungsprozesse zur Offenlegung und Beplanung von Konsolidierungspotentialen im Zusammenwirken unterschiedlicher Ministerien notwendig, die in aller Regel allein von Finanzressorts nicht leistbar sind. Aufgrund der Zuständigkeitsautonomie von Fachministern, politischer Beteiligung der Parlamente und Ausschüsse sowie dem Auseinanderfallen von Planungs- und Realisierungsverantwortung sind die für den "Normalbetrieb" ausgelegten Abstimmungs- und Steuerungsmechanismen zumeist für die Erstellung und Umsetzung eines Sanierungsprogramms unzureichend, sofern sie nicht durch klassische finanzministerielle Instrumente (üblicherweise der Ausgabenkürzung) abgedeckt werden können. Diese sind in Haushaltsnotlagen-situationen regelmäßig aber nicht hinreichend.

Auf Seiten der Hilfegeber sind nochmals größere Kompetenzbarrieren festzustellen. Über das Fehlen auf Sanierungen spezialisierter Kapazitäten hinaus mangelt es bei (den zuständigen Finanzressorts bzw. den Spitzen der) Hilfegeber-Körperschaften regelmäßig insbesondere

- an Beurteilungsfertigkeiten hinsichtlich Strukturen und speziellen Allokationen betreffender Notlagen-Haushalte,
- Einschätzungsvermögen von Wirkungen und ggf. verbundener Folgeeffekte von Sanierungs- bzw. Neuordnungsmaßnahmen sowie spezieller Hemmnisse bei der Realisierung von Finanzverbesserungen,

- speziellen Organisations- und Prozessknowhows bei der betreffenden Haushaltsnotlagen-Körperschaft, um Umsetzungsvermögen und –spezifika zukünftiger Sanierungsprozesse projektieren zu können.

Aus genannten Gründen sind Hilfegeber auch regelmäßig nur unzureichend in der Lage, Vorschläge des Sanierungskandidaten im Rahmen von Sanierungsprogrammen auf Erfolgsträchtigkeit und Angemessenheit zu beurteilen bzw. sogar eigene – hinreichend detaillierte - Maßnahmenprogramm-Vorschläge für Sanierungen zu erstellen.

In diesem Sinne bedingen die beidseitigen Kompetenzbarrieren bei Notlagen-Körperschaft und Hilfegeber-Partnern, eine Sanierungsprogrammplanung und Konditionierungsvereinbarung so vorzunehmen,

- dass beide Seiten das Vermögen zum Nachhalten entsprechender Vereinbarungsdetails haben und
- ggf. unter Zuhilfenahme externer Kompetenz in die Realisierung des Programms auf geeignete und notwendige weise (nachsteuernd) Einfluss genommen werden kann.

## ***D. Anwendung auf Berlin***

Der anhängige Haushaltsnotlagenfall Berlins – den wir im Kapitel B. 1.2. in seinen finanziellen Eckdaten darstellten – ist aus heutiger Sicht ein besonders geeignetes Anwendungsbeispiel für ein konditioniertes Haushaltsnotlagenverfahren und -regime. Wie bereits umrissen, liegt die Brisanz des Falles Berlin v. a. in vier Punkten:

1. Die Finanzkrise der Hauptstadt übertrifft in ihrer volumenmäßigen Relevanz deutlich die früheren Fälle Bremen und Saarland, und hat in der gegenwärtig schwierigen Finanzlage der meisten Glieder der deutschen föderalen Gemeinschaft auch nationale Relevanz.
2. Es zeichnet sich ferner ab, dass Haushaltsnotlagenfälle zukünftig vermehrt auftreten können; damit wird die Berliner Sanierungs- und Sanierungshilfenpraxis in gewisser Weise auch zur Referenz für andere Notlagenfälle. Dies dürfte in jedem Falle auch für die bereits klageabhängigen Folgefälle Bremen und Saarland zutreffen.
3. Zudem haben die früheren Fälle Bremen und Saarland gezeigt, dass die bisherige Verfahrenspraxis auf Grundlage des Maßstäbegesetzes nicht zielführend war, und deshalb andere – besser wirkende – Verfahren anzuwenden sind.
4. Und letztlich erscheint das Risiko, dass Berlin – bei der bisherigen Verfahrenspraxis – auch bei Gewährung einer substantiellen föderalen Hilfe zur Teilentschuldung keinen Sanierungserfolg erreicht, als sehr und so groß, dass es empfehlenswert erscheint, von vornherein ein Sanierungs- und Sanierungshilfenverfahren zu wählen, welches möglichst große Aussichten auf einen schlussendlichen Sanierungserfolg verspricht.

Abgesehen von dieser aktuellen Relevanz muss sich aber ein analytisch entwickeltes und vorgeschlagenes Verfahren wie das oben umrissene Haushaltsnotlagenregime grundsätzlich in jeder Sanierungskonstellation bewähren. In diesem Sinne werden wir nachfolgend exemplarisch darstellen, wie die Anwendung des Konditionierungsmodells auf Berlin vorzustellen ist, und einen Lösungskorridor für eine Berlin-spezifische Ausgestaltung skizzieren. Da eine aktuelle Anwendung auf Berlin (noch) nicht auf Basis einer Reform der Finanzverfassung (mit

einem Haushaltsnotlagengesetz) erfolgen kann, haben wir unsere Anwendungsdarstellung auf Basis einer staatsvertraglichen Lösung konstruiert.

Unsere Übertragung auf den Fall Berlin beginnt bewusst bei den Eigenanstrengungen, die für eine Sanierung von Berlin verlangt werden können und sollten, und zwar hinsichtlich der dafür bestehenden Potentiale (Kap. D. 1.) und eines konkreten denkbaren sowie plausiblen Lösungskorridors (Kap. D. 2.). Dieser auf eigenen Konsolidierungsmaßnahmen basierende Lösungskorridor für die Sanierung setzt den Rahmen für die Begebung von (ergänzenden) Sanierungshilfen, die modellgerecht als Tranchen ausgestaltet werden, welche mit der Realisierung der Eigen-Sanierungsmaßnahmen und –beiträge gekoppelt werden (Kap. D. 3. umfasst einen entsprechenden Ausgestaltungsvorschlag)<sup>1</sup>. Abschließend gehen wir auf die Sonderproblematik „Hauptstadtfinanzierung“ (Kap. D.4.) sowie auf zu ziehende Schlussfolgerungen im speziellen Fall Berlin ein (Kap. D.5.).

## ***1. Bedarf und Ansatzpunkte für notwendige Eigenanstrengungen Berlins***

Eine spezielle Sanierungsprogrammplanung im extremen Haushaltsnotlagenfall eines an sich finanzautonomen Bundeslandes muss dabei ansetzen, in welchem Umfang es hier Berlin gleichzeitig zuzumuten und möglich ist, seine Haushaltssituation aus eigener Kraft wieder zu stabilisieren. Im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Sphäre, bei der im Sanierungsfall in jedem Falle eine Ordnung des Geschäftssystems und der –ergebnisse allein dahin zu erfolgen hat, dass dauerhaft das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht wiederhergestellt wird, ist bei öffentlichen Körperschaften das strenge Postulat zu befolgen, dass (ebenfalls) die Aufgabenwahrnehmung dauerhaft sichergestellt sein muss.

In diesem Sinne ist es für die Sanierung eines Haushaltsnotlagenlandes wie Berlin erforderlich, aus der gegenwärtigen Finanzkrise heraus gleichzeitig

- die für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche (laufende) Finanzausstattung und
- die Möglichkeiten und Ansatzpunkte zur finanzwirtschaftlichen Verbesserung aus Einnahmenverbesserungen und Ausgabensenkungen

---

<sup>1</sup> Im abschließenden Kapitel D. 4. gehen wir ferner auf sanierungsrelevante Finanzierungsvorschläge, die in Zusammenhang mit der Hauptstadtfunktion Berlins erforderlich erscheinen, ein.

zu ermitteln und damit herauszuarbeiten, in welchem Umfang durch welche Transformations-schritte im Sanierungsprozess ein Schließen struktureller Finanzlücken realisierbar ist. Bei einem solchen Vorgehen ist dann auch als Nebenergebnis feststellbar, welche Sanierungsbeiträge durch Eigenanstrengungen des Sanierungslandes nicht leistbar sind und deshalb im Zweifel durch externe Sanierungshilfen (der föderalen Gemeinschaft) abzudecken sind.

### **1.1. Dimensionierung der Eigenkonsolidierungsziele für Berlin**

Ausgangspunkt unseres Anwendungsvorschlages ist die Mindest-Finanzausstattung, die Berlin zur dauerhaften Aufgabenerfüllung benötigt, und die insoweit (auch) nach einer Sanierung zu gewährleisten ist. Auf Basis der in Kap. B. enthaltenen finanzwissenschaftlichen Analyse<sup>2</sup> soll festgestellt werden,

- über welche konsumtiven und investiven Ausgabenbudgets zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben verfügen können sollte bzw. müsste,
- inwieweit aus der ggw. Finanzsituation eine solche Ausgabenausstattung herstellbar ist sowie
- in welchem Umfang Berlin externer Unterstützung bedarf, um sich langfristig bei Erfüllung des ermittelten Ausgabenspielraums zu stabilisieren.

Für diese Feststellungen beziehen wir uns (wieder) auf die im Rahmen unserer Forschungsarbeiten vorgelegte Studie von Seitz, welcher eine Nachhaltigkeitskonzeption von Blanchard et. al. (1990) sowie Blanchard (1993)<sup>3</sup> verwendet<sup>4</sup>. Den Modellrechnungen liegt der Zeithorizont bis 2020 zugrunde. Von Veränderungen der Bevölkerungszahlen wird abgesehen.<sup>5</sup>

Einfach ausgedrückt versteht man unter Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, wenn bei einer sehr langfristigen Betrachtung der Gegenwartswert der zukünftigen Primärüberschüsse gleich dem gegenwärtigen Schuldenbestand ist<sup>6</sup>. Bislang wurden Nachhaltigkeitsanalysen zumeist

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch das "Nachhaltigkeitsgutachten" des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF aus dem Jahr 2001.

<sup>3</sup> Lediglich die Schulden beziehen sich auf das BIP.

<sup>4</sup> Das Nachhaltigkeitskonzept wird von Seitz in zwei Punkten modifiziert<sup>4</sup>, nämlich durch die Verwendung von Pro-Kopf-Kennziffern statt des üblichen Bezugs auf das BIP -sowie der Modellierung eines realistischeren Anpassungsprozesses.

<sup>5</sup> Im Betrachtungszeitraum von 2005 bis 2020 wird für Berlin und Gesamtdeutschland eine nur geringe Veränderung der Bevölkerungszahl recht gering.

<sup>6</sup> An dieser Stelle sind einige Anmerkungen zum Unterschied zwischen der Identifikation eines Konsolidierungsbedarfs und einer nicht nachhaltigen Finanzpolitik angebracht. Von einem *Konsolidierungsbedarf* würde man nach allgemeiner Auffassung dann sprechen, wenn das gegenwärtige Haushaltsdefizit und/oder der Schuldenbestand sehr hoch ist und die damit verbundene Zinsausgabenlast den gegenwärtigen Handlungs-

für den gesamtstaatlichen Haushalt (also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) durchgeführt. Bei Fokussierung des Sanierungsfalls Berlin ist jedoch hier die Länderebene (einschl. der Kommunen) betrachten, wobei zu beachten ist, dass auf der subnationalen Ebene von der Normierung fiskalischer Variablen mit dem BIP seltener Gebrauch gemacht wird, sondern vielmehr die Bevölkerungszahl als Bezugsvariable verwendet wird<sup>7</sup>.

### ***1.1.1. Die Ausgangsdaten der Modellrechnungen***

Hier sollen unter Nachhaltigkeitskriterien eine Mindest-Ausgabenausstattung für den Berliner Landeshaushalt abgeleitet werden, auf Realisierbarkeit überprüft und dazu ermittelt werden, in welchem Umfang Berlin dazu besondere (Sanierungs-) Hilfe der föderalen Gemeinschaft braucht. Im Kern läuft dieses auf die Beantwortung der Frage hinaus, ob bei gegebener Finanzsituation und den vorauszusetzenden Eigen-Konsolidierungsanstrengungen Berlins das nachhaltige Primärausgabenniveau in Berlin ausreichend ist, die verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen.

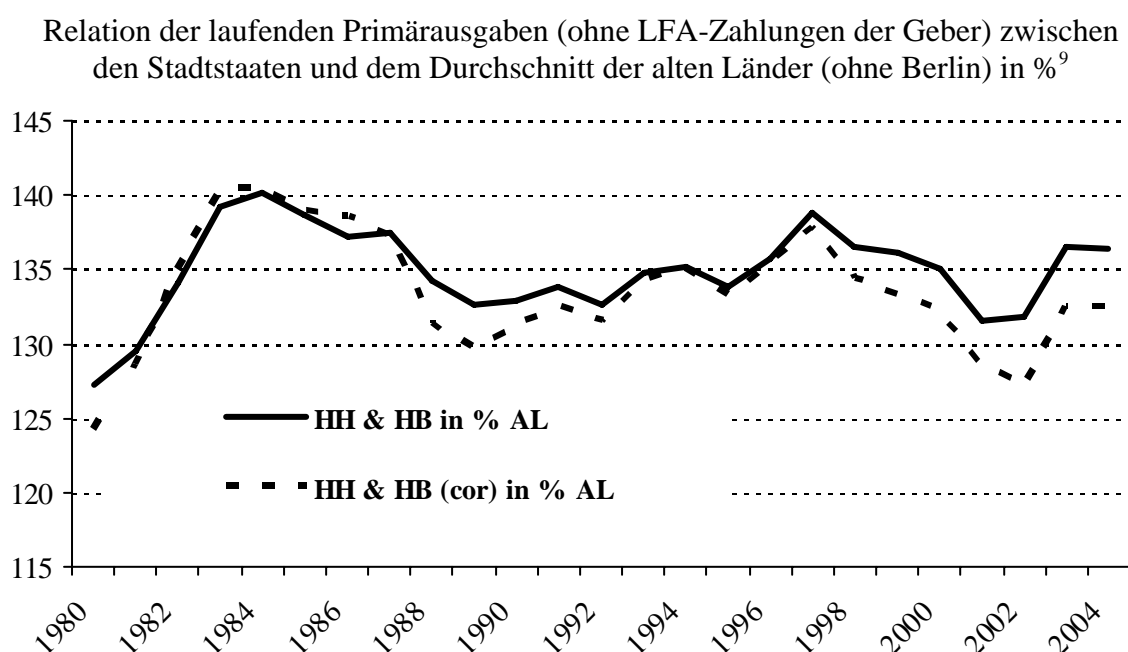
---

spielraum der Finanzpolitik spürbar einschränkt. Konsolidierung bezieht sich also auf die finanzpolitische Bewältigung der in der Vergangenheit bis hin zur aktuellen Gegenwart aufgelaufenen Staatsschulden. Das Nachhaltigkeitskonzept setzt hingegen an den zukünftigen Ein- und Ausgabenströmen an. Da die zukünftigen Einnahmen nicht nur zur Finanzierung künftiger Primärausgaben, sondern auch der Zins- und Tilgungslasten zur Bedienung der in der Vergangenheit aufgebauten Staatsschulden ausreichen müssen, spielen bei der Nachhaltigkeitsdiskussion natürlich auch die in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden eine gewichtige Rolle. Allerdings kann ein Nachhaltigkeitsproblem auch bei einem gegenwärtig geringen Schuldenstand und/oder Haushaltsüberschüssen vorliegen und umgekehrt muss ein hoher Schuldenstand oder ein hohes Haushaltsdefizit nicht unbedingt mit einem Nachhaltigkeitsproblem verbunden sein. Erzielt eine Gebietskörperschaft gegenwärtig Überschüsse und/oder ist der gegenwärtige Schuldenbestand gering, so kann dennoch eine Nachhaltigkeitslücke vorliegen, wenn in der weiteren Zukunft die Ausgaben *bei Fortsetzung der gegenwärtigen Politik* langfristig höher sind als die zu erwartenden Einnahmen. In diesem Fall liegt aktuell kein Konsolidierungsbedarf vor, aber die gegenwärtige Finanzpolitik wäre langfristig nicht tragfähig und damit würde ein Nachhaltigkeitsproblem vorliegen. Umgekehrt kann eine hohe Staatsschuld zwar gegenwärtig wegen den damit verbundenen hohen Zinsausgabenbelastungen einen deutlichen Konsolidierungsdruck verursachen, wenn aber die zukünftige Ausgaben- und Einnahmenentwicklung erwarten lässt, dass diese Probleme ohne signifikante und/oder langfristige Veränderung der gegenwärtigen Ausgaben- und Einnahmenpolitik bewältigt werden können, würde trotz des aktuellen Konsolidierungsdrucks kein Nachhaltigkeitsproblem bestehen.

<sup>7</sup> Das Ranking der Bundesländer im Hinblick auf die Verschuldung je Einwohner und die Verschuldung in Relation zum BIP der Länder kann aber durchaus erheblich variieren. So bildet Bremen beim Pro-Kopf-Schuldenbestand das Schlusslicht, während bei der Schuldenquote Berlin diese Rolle übernimmt. Besonders deutlich wird die Änderung der Rangfolge bei Hamburg, das beim Pro-Kopf-Schuldenbestand den 14. Platz einnimmt, während es bei der Schuldenquote auf Rang 7 liegt. Nachteilig bei der Verwendung der Bevölkerungszahl als Normierungsgröße ist aber der Umstand, dass zwar ein Vergleich der Pro-Kopf-Schulden im Querschnitt (d. h. über alle Bundesländer zu einem gegebenen Zeitpunkt oder über einen relativ kurzen Zeitraum) unproblematisch ist, dass man aber kaum Pro-Kopf-Schuldenbestände über einen längeren oder gar sehr langen Zeitraum von 20 Jahren sinnvoll vergleichen kann, da Realwachstum und Preissteigerungen die nominalen Daten „aufblähen“.

Eine analytisch einwertige Ableitung einer hier so benannten und definierten "Ausgabenuntergrenze" ist empirisch schwerlich möglich, da nicht klar ist, was der geeignete Maßstab für die Bestimmung von Ausgabenuntergrenzen ist.

Ausgehend von dem Grundthesen, dass eine Berliner Ausgabenuntergrenze zumindest grundlegend mit dem Ausgabegebaren der anderen beiden deutschen Stadtstaaten vergleichbar sein muss, wird in einem ersten Schritt induktiv-annähernd betrachtet, um welchen Prozentsatz die Primärausgaben des Durchschnitts der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg in einer längerfristigen Betrachtung über den Vergleichswerten der alten Länder (ohne Berlin) liegen<sup>8</sup>.



Hier zeigt sich, dass über einen Zeitraum von nahezu 25 Jahren die Primärausgaben der beiden Vergleichs-Stadtstaaten zwischen 130% und 140% der Primärausgaben der alten Länder lagen. In den letzten Jahren lag diese Relation - unter Verwendung der korrigierten Daten in Bremen - bei knapp über 130%.

<sup>8</sup> Da Bremen in den vergangenen Jahren aufgrund seines Investitionssonderprogramms in erheblichem Umfang überdurchschnittlich hohe Investitionen getätigt hat, wurden die durchschnittlichen Primärausgaben der beiden Stadtstaaten in zwei Varianten berechnet. In der *ersten Variante* werden die Primärausgaben unmittelbar aus der Kassenstatistik verwendet während wir in der *zweiten Variante* - bezeichnet als HB (cor) - die investiven Ausgaben in Bremen durch die investiven Ausgaben Hamburgs ersetzt haben. Dieses entspricht auch den jüngsten Ankündigungen Bremens zur Adjustierung seiner Finanzplanung und Konsolidierungslinien.

<sup>9</sup> Quelle: Seitz 2005; Berechnungen auf Basis der Kassenstatistik

In Berlin lag die Primärausgabenrelation in den Jahren 2003/4 dagegen deutlich darüber und bei 140%. Dieses indiziert bereits grob, dass für Berlin von einem vergleichsweise "zu hohen" (und in einem Sanierungsprozess zurückzuführendem) Ausgabenniveau auszugehen ist, und entspricht soweit der Feststellung der Finanzanalyse (vgl. Kap. B. 2.) über Gründe der Haushaltsnotlage.

Davon ausgehend, wird in einem weiteren Schritt eine analytische Konstruktion für die Ausgabenuntergrenze von Stadtstaaten vorgenommen, bei der kein unmittelbarer Bezug mehr auf die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg erforderlich ist. Die Grundidee dieses Ansatzes von Seitz besteht darin, aus Flächenländer-Daten einen "fiktiven Stadtstaat" zu generieren, und aus diesen Daten ein robusteres Mindest-Ausgabenniveau abzuleiten:

- Zuerst werden die Primärausgaben des Durchschnitts der Westflächenländer (nur Länderhaushalte!) im Jahr 2002, netto der Leistungen der Länder an die Kommunen sowie der Geberleistungen im LFA ermittelt (1.907 Euro je Einwohner).
- Aus der Kommunalfinanzstatistik<sup>10</sup> (2002) geht hervor, dass die Primärausgaben der Gesamtheit des kommunalen Sektors in den Westflächenländern 1.908 Euro je Einwohner betragen, während sich in den Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern ein Betrag von 2.771 Euro ergibt.
- Drittens werden die konsolidierten Primärausgaben in den Westflächenländern auf der Landes- und Gemeindeebene bestimmt, die nach dieser Rechnung ca. 3.815 Euro je Einwohner betragen und nur geringfügig von den Angaben in der Kassenstatistik abweichen. Ferner werden die Primärausgaben eines fiktiven "Flächenlandes" berechnet, das nur aus Großstädten mit mehr als 500 Tsd. Einwohnern besteht. Diese Ausgaben betragen dann immerhin 4.678 Euro je Einwohner.
- Im letzten Schritt werden die Relationen der Ausgaben des fiktiven Flächenlandes zum Durchschnitt der alten Länder errechnet, wobei sich ein **Wert von 121%** ergibt<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Siehe: Fachserie 14, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2002. Für spätere Jahre liegen gegenwärtig noch keine Angaben vor!

<sup>11</sup> Hervorzuheben ist, dass diese Relation nicht dramatisch von dem Wert von 126% abweicht der sich ergibt, wenn – wie oben – die Primärausgabenrelationen der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg – unter Verwendung der korrigierten Investitionsdaten des Landes Bremen – zum Durchschnitt der alten Länder be-



Für die Nachhaltigkeitsanalyse geht Seitz aufgrund dieser Modellrechnung davon aus, dass man bei Berlin ein Mindestniveau der Pro-Kopf-Primärausgaben von 120% bis 125% der alten Länder ansetzen muss, um dem Land Berlin eine adäquate Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. In der (letzteren) Alternativrechnung sind dabei keine "stadtstaatenspezifischen" Mehrbedarfe bei den reinen "Landesaufgaben" - wie Innere Sicherheit, Hochschulen, usw. - berücksichtigt, so dass davon auszugehen ist, dass strukturbedingt die Stadtstaaten eine Ausgabenrelation im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder tätigen müssen, die eher deutlich höher ist als 120%, so dass die in der Studie von Seitz auf dieser Basis spezifizierte untere Mindestausgabenrelation von 120% nicht als zu hoch gegriffen anzusehen ist, sondern eher unterhalb eines als realistisch zu betrachtenden Wertes liegt<sup>12</sup>.

Die ermittelte Mindestausgabenrelation ist nicht als ein Indikator einer "Besserstellung" des Landes Berlin oder der Stadtstaaten insgesamt gegenüber den alten Ländern, sondern als ein Reflex auf die stadtstaatenspezifischen Sonderbedingungen zu verstehen, die ja auch im Finanzausgleichssystem in Form der Einwohnerwertung der Stadtstaaten in Höhe von 135% Anerkennung finden<sup>13</sup>.

Ausgehend von dieser induktiv-nähernd ermittelten Ausgabenuntergrenzen-Bandbreite ist für die Fragestellung eines finanziellen Gleichgewichts für Berlin (Sanierungsaufgabe) von zentraler Bedeutung, inwieweit die Einnahmensituation und die prognostizierten Einnahmenezuflüsse der Zukunft des Landes Berlin bedarfsdeckend sind.

---

stimmt werden.. Entsprechende Modellrechnungen wurden auch für die Jahre 2000, 2001 und die aktuell verfügbar gewordenen Daten des Jahres 2003 durchgeführt, wobei sich in allen Fällen vergleichbare Relationen ergaben.

<sup>12</sup> In diesem Kontext sei auch auf eine Gutachten von Huber (2004), im Auftrag des Bundesfinanzministerium hingewiesen, wobei dem Gutachten insofern eine gewisse Bedeutung zufällt, da dieses Gutachten vom Bundesfinanzministerium der Klagerwiderung der Bundesregierung im "Haushaltsnotlagenverfahren" von Berlin beigelegt wurde. Huber, siehe S. 18, hält in Berlin eine Primärausgabenrelation die ca. 5% unter dem Vergleichswert von Hamburg liegt für angemessen und führt weiter aus, dass im Zuge eines Haushaltskonsolidierungsprozesses Berlin auch ein Absenkung seiner Primärausgaben auf ein "etwas niedrigeres Niveau" (Huber [2004], S.19), hinnehmen muss. Im Durchschnitt der letzten Jahre erreichte Hamburg eine Primärausgabenrelation von ca. 131% der alten Länder, so dass nach den Ausführungen von Huber - bei einem Primärausgabenniveau in Berlin von 95% des Hamburger Vergleichswertes - Berlin einen Wert von ca. 124% der alten Länder erreichen müsste, um dem höheren Ausgabenbedarfs Berlins in seiner Rolle als Stadtstaat gerecht zu werden. In einer aktuellen Stellungnahme - siehe Huber (2005) - unterstreicht Huber diese Position nochmals.

<sup>13</sup> Dass einem Haushaltsnotlagenland eine (Primär-)Ausgabenuntergrenze zugebilligt werden muss, hat auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem jüngsten Gutachten zur Bewältigung von Haushaltskrisen festgehalten. Diesbezüglich führte der Beirat aus, dass dieses untere Ausgabenniveau so zu bemessen sei, dass die betroffene Gebietskörperschaft zur "Aufrechterhaltung der rechts-

Einnahmenkomponenten zur Projektion der Einnahmenentwicklung<sup>14</sup>

Position	Einnahmenkomponente
1a	Steuereinnahmen
1b	Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich
1c	Zahlungen in den Länderfinanzausgleich
1d	Fehlbetrags-BEZ
$1=1a+1b-1c+1d$	Nettosteureinnahmen nach Finanzausgleich
2	HaushaltssanierungsBEZ (ab 2005 Null)
3	ÜbergangsBEZ für die alten Länder (ab 2005 Null)
4	SonderBEZ für die Kosten der politischen Führung (unter Beachtung der Absenkung dieser BEZ ab dem Jahr 2005)
5a	SonderbedarfsBEZ für die neuen Länder und Berlin ("Korb 1")
5b	sonstige überproportionale Leistungen des Bundes und der EU an die neuen Länder und Berlin ("Korb 2")
$5=5a+5b$	Osttransferleistungen
6	Vermögensverkäufe (in Berlin: bis 2009 entsprechend dem aktuellen Finanzplan; ab 2010 auf 150 Mio. Euro fixiert)
7	Sonstige Einnahmen
$8=1+2+3+4+5+6+7$	bereinigte Einnahmen

Die Schätzungen des Steueraufkommens basieren auf Annahmen über die Wachstumsrate des nominalen BIP sowie Annahmen über die Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen (einschließlich Finanzausgleich) sowie der restlichen Einnahmen<sup>15</sup>. Allerdings ist eine differenzierte Wachstumsentwicklung in Berlin auf der einen und in Gesamtdeutschland auf der anderen Seite von Bedeutung für die Schuldenquote des Landes Berlin. So ist das nominale BIP in den Jahren von 1995 bis 2005 in Berlin um 0,6% (!) gestiegen während in Gesamtdeutschland der Anstieg 20,9% betrug. Hätte sich das BIP in Berlin seit 1995 mit der gleichen Rate wie im gesamtdeutschen Durchschnitt entwickelt, so würde c. p. die Schuldenquote des Landes Ber-

---

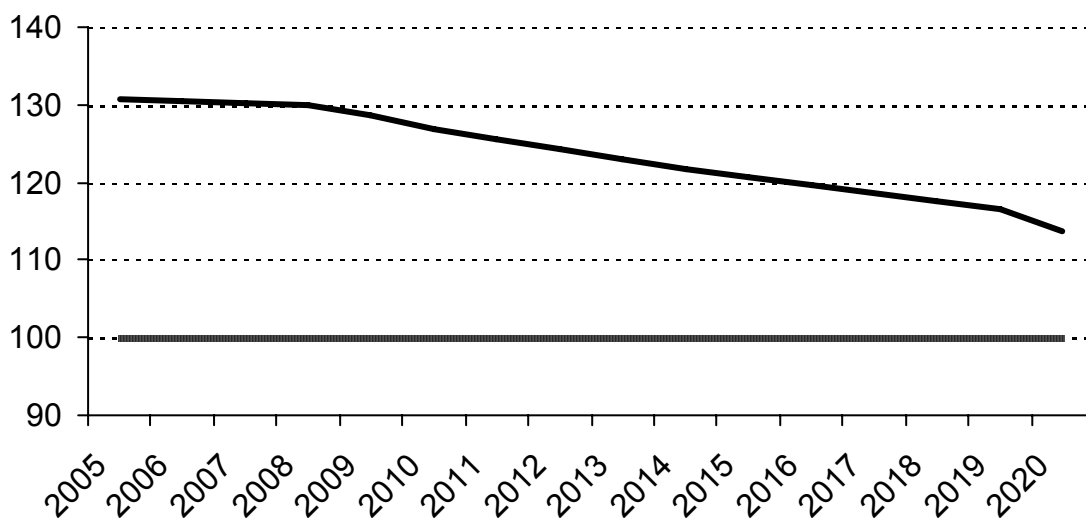
staatlichen Ordnung" in der Lage ist. Allerdings macht der Beirat keine quantitativen Aussagen und vermeidet auch Angaben darüber, wie eine solche Schätzung konkret durchzuführen sei.

<sup>14</sup> Die Komponenten 2 bis 5a sind dem Gesetz zu entnehmen, die Komponente 5b beruht auf Schätzungen. Die Osttransfers in Berlin werden entsprechend dem Degressionsmuster der SoBEZ bis zum Jahr 2020 vollständig abgeschmolzen. Die Vermögensverkäufe wurden der Finanzplanung des Landes Berlin bis zum Jahr 2009 entnommen und in den Folgejahren auf jährlich 150 Mio. Euro festgeschrieben. In den alten Ländern wurde diese im Zeitraum von 2005 bis 2020 entsprechend dem jahresdurchschnittlichen Wert der letzten 5 Jahre mit jährlich 7,5 Mrd. Euro angesetzt. Zu schätzen sind somit lediglich die Komponenten 1 (Nettosteureinnahmen) sowie die sonstigen Einnahmen (Komponente 7).

<sup>15</sup> Seit 1995 war eine weitgehende "Entkopplung" des Aufkommens aus Steuern vom BIP-Wachstum zu beobachten, wobei allerdings auch die Steuerreformen zu dieser un stetigen Entwicklung beigetragen haben. Fer-

lin im Jahr 2004 nicht 69,2% sondern lediglich 57,6% betragen. Um in den Modellrechnungen keine Verzerrungen bei der Schuldenquote durch Wachstumsratendifferenzen zwischen Berlin und den alten Ländern aufkommen zu lassen, wird bei allen nachfolgenden Berechnungen davon ausgegangen, dass im Projektionszeitraum bis 2020 die nominale BIP-Wachstumsrate in Berlin mit der in Gesamtdeutschland identisch ist und Berlin somit wieder Anschluss an die gesamtdesche Wirtschaftsentwicklung findet.

Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Berlin  
in % der Vergleichswerte in den alten Ländern von 2005 bis 2020<sup>16</sup>



Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen des Landes Berlin relativ zu den alten Ländern bei einer Wachstumsrate des BIP von 2,5% (in Berlin und in den alten Ländern). Der gegenwärtige Einnahmenvorsprung des Landes Berlin im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder in Höhe von ca. 37% wird bis zum Jahr 2020 auf ca. 20% reduziert.<sup>17</sup> Ursache hierfür ist der Umstand, dass ein erheblicher Teil der wachstumsbedingten Mehreinnahmen in Berlin durch den Wegfall der Osttransferleistungen kompensiert wird.<sup>18</sup>

ner sind auch die "sonstigen Einnahmen" weitgehend unabhängig vom BIP, und haben sich in den letzten 10 Jahren auch kaum (nominal) verändert.

<sup>16</sup> Quelle: Seitz 2005

<sup>17</sup> Die Verschiebung der Einnahmenrelation ist nahezu unabhängig davon, ob man ein BIP-Wachstum von 2,5% oder 3,5% unterstellt.

<sup>18</sup> (Hier nicht ausgewiesene) Vergleichsrechnungen mit Hamburg führen zum Ergebnis, dass Berlin ca. ab dem Jahr 2010 über geringere Pro-Kopf-Einnahmen als das Land Hamburg verfügen wird und im Jahr 2020 eine Relation von ca. 89% erzielen wird.

Dieses spiegelt sich im Vergleich der Höhe der absoluten Einnahmen in Berlin im Jahr 2020 mit denen des Jahres 2003, wobei aus den oben erwähnten Gründen bewusst der Vergleich mit den Angaben des Jahres 2003 und nicht mit dem Jahr 2004 durchgeführt wird.

Komponenten der Einnahmenentwicklung in Berlin von 2003 bis 2020<sup>19</sup>

Einnahmenkomponente	Wachstumsrate 2,5%	Wachstumsrate 3,5%
1. bereinigte Einnahmen im Jahr <b>2003</b>	16,21 Mrd. Euro	16,21 Mrd. Euro
2. Abbau der Osttransfers	2,45 Mrd. Euro	2,45 Mrd. Euro
3. wachstumsbedingte Mehreinnahmen	6,31 Mrd. Euro	9,45 Mrd. Euro
5. = 1. – 2. + 3. reale Einnahmen im Jahr <b>2020</b>	20,07 Mrd. Euro	23,21 Mrd. Euro
Zuwachs 2003/2020 in %	+27,7%	+43,2%

Daraus geht hervor<sup>20</sup>, dass bei einem BIP-Wachstum von 2,5% in Berlin wachstumsbedingte Mehreinnahmen von ca. 6,3 Mrd. Euro entstehen, wovon ca. 2,5 Mrd. Euro durch den Abbau der Osttransfers absorbiert werden, so dass Nettomehreinnahmen von ca. 5,9 Mrd. Euro bzw. 28% verbleiben. Bei einem BIP-Wachstum von 3,5% steigen die Nettoeinnahmen um ca. 43%. Die Einnahmenprojektion weist klar darauf hin, dass Berlin langfristig (ohne ergänzende Verschuldung) überhaupt keine Primärausgabenrelation von 125% im Vergleich zu den alten Ländern finanzieren kann, und selbst eine Primärausgabenrelation von 120% wäre c. p. des Landes Berlin nicht zu finanzieren.

Da bei Seitz die "Realisierbarkeit" einer nachhaltigen Finanzpolitik in Berlin am Vergleichsmaßstab "alte Länder" gemessen wird, werden entsprechende Modellrechnungen auch für den Durchschnitt der alten Länder durchgeführt, wobei bei diesen einnahmenseitig im Basisjahr 2004 die Zahlungen der Geberländer in den LFA, die HaushaltssanierungsBEZ an Bremen und das Saarland sowie die ÜbergangsBEZ für die alten Länder abgesetzt werden.

Bei den Modellrechnungen wird zunächst von dem Ziel ausgegangen, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 der des Jahres 2004 entspricht. Dieses Ziel wird durch eine entsprechende Anpassung der Wachstumsrate der Primärausgaben abgebildet. In einer alternativen Modellrech-

<sup>19</sup> Vgl. Seitz (2005)

nung wird die Schuldenquote des Landes Berlin auf 50% zurückgeführt, was in etwa dem doppelten Wert der Schuldenquote des Länderdurchschnitts (einschl. Gemeindeebene) in Höhe von ca. 25% entspricht. Die Basismodelle gehen im gesamten Betrachtungszeitraum von einem Anstieg des BIP in Höhe von 2,5% aus, in Alternativrechnungen von einer Wachstumsrate von 3,5%<sup>21</sup>.

Im nächsten Unterabschnitt werden zunächst **Nachhaltigkeitsmodelle** für Berlin **ohne Sanierungshilfen** abgeleitet.

Wie sich zeigen wird, sind alle diese Modellrechnungen mit Primärausgabenrelationen für Berlin verbunden, die begründete Zweifel an der Realisierbarkeit dieser Anpassungen aufkommen lassen, da eine realistische Primärausgabenrelationen-Bandbreite von 120% bis 125% - im Vergleich zum Durchschnitt der alten Länder - erheblich nach unten durchbrechen müsste. Daher werden im übernächsten Abschnitt Modelle **zur Bestimmung des erforderlichen Teilentschuldungsvolumens** vorgelegt.

### **1.1.2. Finanzszenario (Modellrechnung) ohne Sanierungshilfen**

Zentrale Frage für ein auf den Horizont bis 2020 ausgelegtes sanierungsorientiertes Finanzszenario für Berlin ist im Rahmen des Nachhaltigkeitsszenarios, inwieweit bei festzulegenden Annahmen

- zur Schuldenquote und
- zur Einnahmenentwicklung nach obiger Projektion (unter Annahme bestimmter Wachstumsziffern)

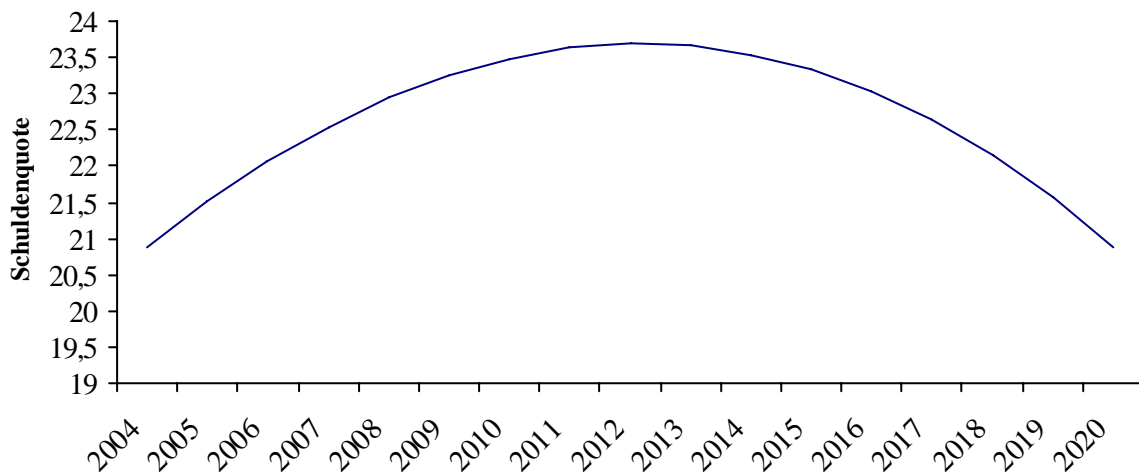
die Ausgabenentwicklung aussehen muss (im Sinne eines reduzierten Ausgabenwachstums bzw. sogar einer echten Ausgabenreduzierung) und ob damit die nach obiger Setzung als angemessen eingeschätzte Mindest-(Primär-)Ausgabenausstattung realisiert werden kann (120% bis 125%).

<sup>20</sup> Die Einnahmenprojektion weicht kaum von der in der aktuellen Finanzplanung des Landes Berlin 2005 bis 2009 ab. Die Finanzplanung Berlin erwartet für das Jahr 2009 bereinigte Einnahmen in Höhe von ca. 18,22 Mrd. Euro während wir ca. 18,16 Mrd. Euro prognostizieren, und damit ca. 60 Mio. Euro weniger.

<sup>21</sup> In den Jahren von 1995 bis 2004 betrug das jahresdurchschnittliche Wachstum des nominalen BIP in den alten Ländern ca. 2,1%, während in Berlin de facto die Quote bei 0% lag. Für die alten Ländern wird entsprechend von einer leichten Erholung der Konjunktur ausgegangen und ferner - wie bereits oben begründet - angenommen, dass Berlin wieder Anschluss an das Wachstum in Gesamtdeutschland findet. Der Nominalzins wird bei allen Berechnungen mit konstant 5% unterstellt.

Als Referenzmodell für die Berlin-Berechnungen wird eine Nachhaltigkeitspolitik für die alten Länder simuliert, wobei im Jahr 2020 die Schuldenquote des Jahres 2004 von 20,9% wieder erreicht werden soll. Dieses wird erreicht bei einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate der Pro-Kopf-Primärausgaben in Höhe von ca. 1,3%.

Entwicklung der Schuldenquote in den alten Ländern  
bei einer nachhaltigen Finanzpolitik und einem BIP-Wachstum von 2,5%

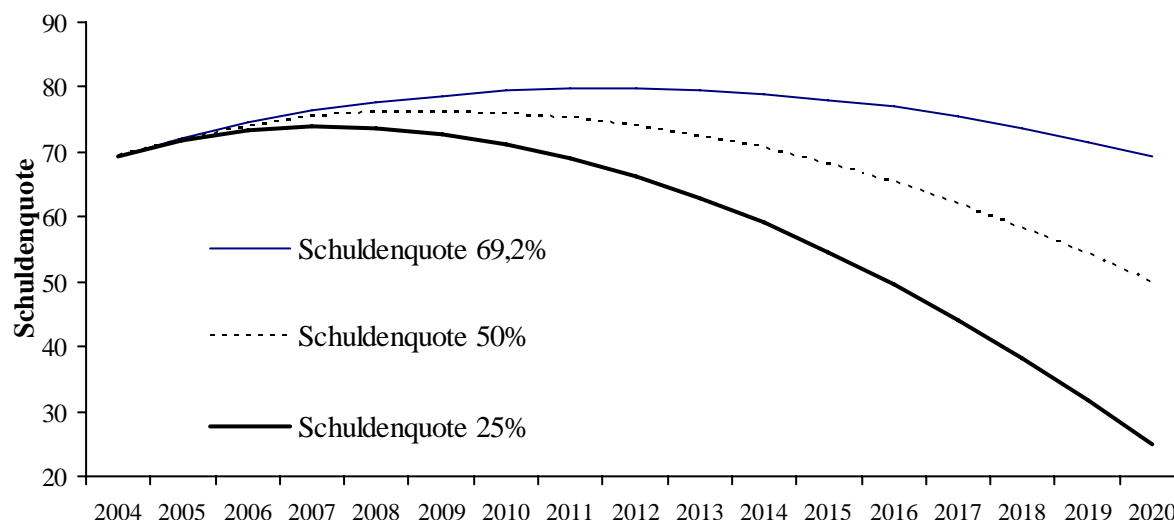


In den alten Ländern würde die Schuldenquote dabei nur moderat und vorübergehend von ca. 21,5% auf 23,5% ansteigen. Für Berlin, das von einer viel schwierigeren Ausgangssituation startet, wurden drei Nachhaltigkeitsvarianten berechnet:

1. Im ersten Modellansatz wird festgelegt, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 der des Jahres 2004 (69,2%) entspricht.
2. Da diese Schuldenquote deutlich über dem Länderdurchschnitt liegt, wird als Nachhaltigkeitsziel in einer zweiten Variante eine Schuldenquote von 50% festgelegt.
3. Bei einer dritten Variante wird verlangt, dass Berlin bis zum Jahr 2020 die Schuldenquote auf den Durchschnitt der Ländergesamtheit (~ 25%) zurückführt.

Auch hier werden also die Einnahmenprojektion nach obigen Annahmen und die Schuldenquote fixiert, sodass die Resultante die Ausgabenausstattung bzw. deren jahresdurchschnittliche Entwicklung ist.

Entwicklung der Schuldenquote in Berlin  
bei alternativen Nachhaltigkeitsstrategien bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

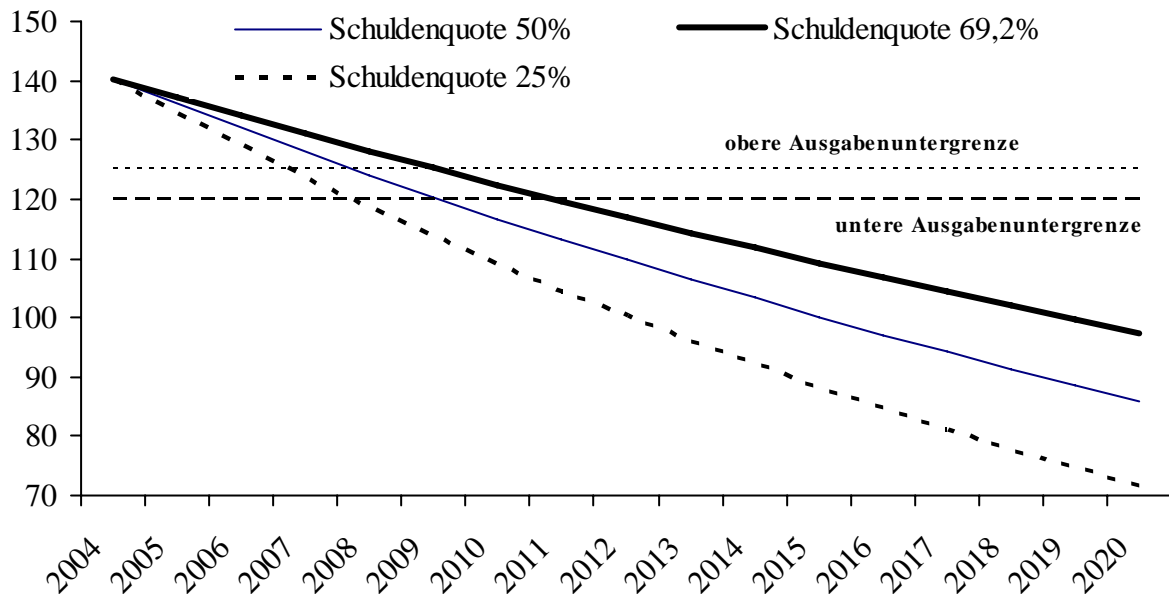


Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Schuldenquoten in Berlin in den unterschiedlichen Rechenvarianten. In der Modellrechnung 1 steigt die Schuldenquote bis zum Anfang der nächsten Dekade noch auf nahezu 80% an, bevor diese in den Folgejahren bis zum Jahr 2020 das vorgegebene Ziel erreicht. In den anderen beiden Varianten ist der geforderte Schuldenabbau so stark, dass bereits nach einer kurzen Zeit die Schuldenquoten deutlich rückgängig sind. Diese alternativen Nachhaltigkeitspolitiken implizieren erhebliche Unterschiede bei der realisierbaren Wachstumsrate der Primärausgaben für Berlin. So müssen in der Variante 1 die Primärausgaben jahresdurchschnittlich um ca. 1% und in der Variante 2 um ca. 1,8% reduziert werden. Bei der dritten Variante ist sogar ein jahresdurchschnittliches Absenken um nahezu 2,9% notwendig.

Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der Primärausgaben bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

	jährliche Primärausgaben- wachstumsrate 2005 - 2020
Alte Länder	1,28%
Berlin:	
Variante 1 (69,2%)	-1,00%
Variante 2 (50 %)	-1,78%
Variante 3 (25%)	-2,89%

Pro-Kopf-Primärausgaben in Berlin in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern bei alternativen Nachhaltigkeitspolitiken in Berlin und einem BIP-Wachstum von 2,5%



Wie bereits oben argumentiert, betrachtet Seitz nun die Relation der Pro-Kopf-Primärausgaben in Berlin zum Vergleichswert der alten Länder als *das zentrale Kriterium* der Realisierbarkeit der jeweiligen Nachhaltigkeitspolitik und kommt zu folgendem Ergebnis:

- Eine Nachhaltigkeitspolitik in Berlin mit dem Ziel einer Schuldenquote von 69,2% würde ab dem Jahr 2011 dazu führen, dass das Primärausgabenvolumen in Berlin die untere "Warnmarke" von 120% des Vergleichswertes der alten Länder durchschlägt und bis zum Jahr 2020 wird sogar ein Wert von unter 100% erreicht.
- In den anderen Modellvarianten wären die Effekte noch dramatischer. So würde in der Modellvariante 2 die untere Ausgabengrenze bereits im Jahr 2010 und in der Variante 3 bereits im Jahr 2008 nach unten durchbrochen. Bis zum Jahr 2020 würde in beiden Fällen die Primärausgabenrelation sogar unter einen Wert von 90% sinken.

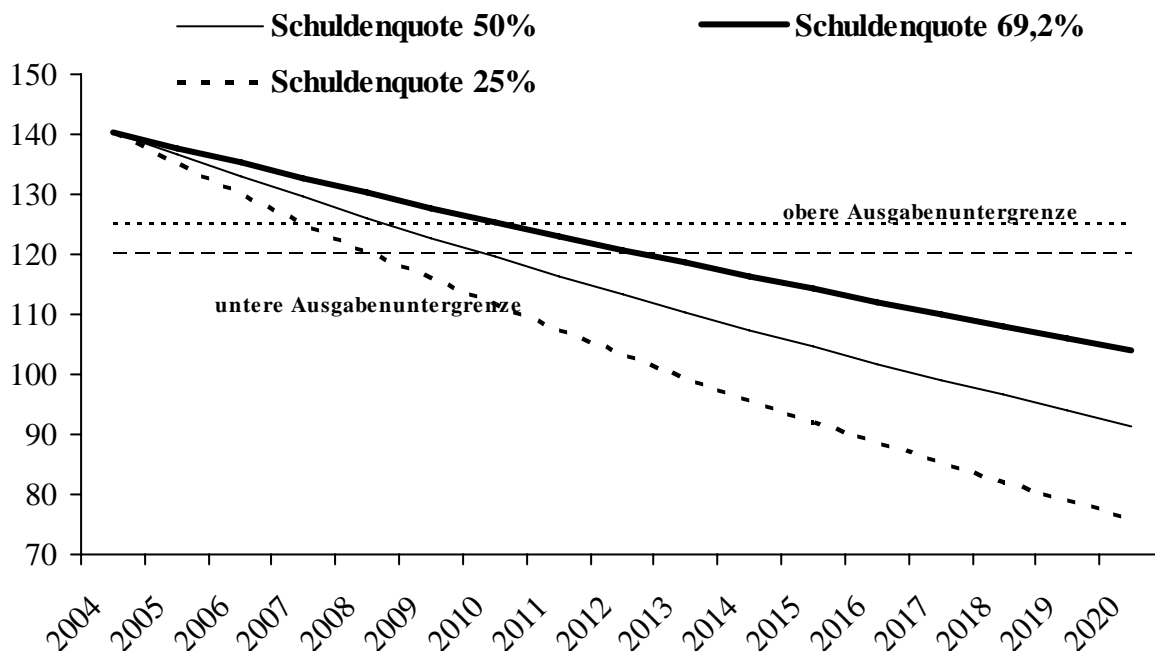
Letztendlich zeigen alle Politiksimulationen, dass es Berlin aus eigener Kraft nicht gelingen kann, eine nachhaltige Finanzpolitik zu betreiben, ohne bei den Primärausgabenrelationen sich so deutlich zu verschlechtern, dass Berlin im Ländervergleich eine dramatisch schlechtere Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen hinnehmen müsste. In allen Fällen wird die als absolute Untergrenze spezifizierte Primärausgabenrelation von 120% unter-



schritten. Die damit verbundenen notwendigen realen Ausgabeneinschnitte müssen als beispiellos extrem bezeichnet werden und dürften weder politisch durchsetzbar noch in dieser Massiertheit ökonomisch sinnvoll sein. Erforderlich wäre es dann, die Investitionstätigkeit in Berlin, die ohnehin schon an der unteren Grenze des Vertretbaren liegen dürfte, nahezu völlig einzustellen. Selbst im Bereich der Pflichtaufgaben wären erhebliche Leistungseinschnitte erforderlich.

In einer weiteren Alternativrechnung wurde die BIP-Wachstumsrate auf 3,5% erhöht. Dies aber ändert nichts Grundsätzliches an dem Problem, dass Berlin weiterhin bei den alternativen Nachhaltigkeitspolitiken Primärausgabenrelationen erreicht, in deren Folge die untere Ausgabenuntergrenze durchschlagen wird. Ursache hierfür ist, dass eine höhere Wachstumsrate auch einen größeren Anstieg der Primärausgaben in den alten Ländern ermöglicht, so dass sich Berlin durch eine Verbesserung des Wachstums zwar absolut verbessert - die Primärausgaben haben im Falle eines Wachstums von 3,5% natürlich ein höheres Niveau als bei einem Wachstum von 2,5% - aber die Relationen zu den alten Ländern verändern sich kaum.

Pro-Kopf-Primärausgaben in Berlin in % der Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern bei alternativen Nachhaltigkeitspolitiken in Berlin und einem BIP-Wachstum von 3,5%



Seitz kann aus diesen Analysen eine Reihe von wichtigen Schlussfolgerungen ziehen, die es bei der Behandlung der "Berlin-Frage" zu beachten gilt: Er argumentiert, dass, basierend auf

dem Vergleich der Ausgabenrelationen zwischen den beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg und den alten Ländern sowie eines fiktiven Flächenlandes mit Großstädten von mehr als 500 Tsd. Einwohnern, eine untere Ausgabenrelationsgrenze von 120% bis 125% existieren dürfte, von der man erwarten sollte, dass diese weder von Berlin noch von einem anderen Stadtstaat unterschritten werden kann, ohne dass man erhebliche Zweifel an der Fähigkeit des Landes Berlin zur Erfüllung seiner Aufgaben haben muss<sup>22</sup>.

Die Modell-Nachhaltigkeitsberechnungen ohne externe Hilfeleistungen implizieren, dass Berlin bei geg. Einnahmenentwicklung und fixierter Schuldenquote nur durch Anpassung der Primärausgaben das Sanierungsziel umzusetzen hat. Die Befunde verdeutlichen, dass Berlin keine noch so bescheidene Nachhaltigkeitspolitik, wie die einer konstanten Schuldenquote verfolgen kann, ohne über einen längeren Zeitraum die Ausgabenuntergrenze erheblich nach unten zu durchbrechen. Letzteres ist sogar weitgehend unabhängig von der konkret unterstellten Wachstumsrate in Gesamtdeutschland und in Berlin, da eine allgemeine Beschleunigung des Wachstums auch wieder Freiräume für höhere Zuwächse bei den Primärausgaben in den alten Ländern schaffen würden.

Nur dann wenn man bereit ist, eine "Abkopplung" Berlins bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen vom Versorgungsniveau der alten Länder hinzunehmen, oder wenn die Wachstumsrate des Landes Berlin deutlich über dem Durchschnitt des gesamtdeutschen Wachstums liegen würde, würden sich andere Aussagen ergeben,

Letztendlich sei angemerkt, dass die aktuelle Finanzplanung des Landes Berlin, die bis zum Jahr 2009 reicht, in erstaunlicher Art und Weise mit den Modellrechnungen Seitz kompatibel ist. Verwendet man als Vergleichsszenarium die Seitz-Modellrechnung unter Verwendung eines BIP-Wachstums von 2,5% sowie eine Politik der Nachhaltigkeit in den alten Ländern, so impliziert die Berliner Finanzplanung eine Rückführung der Primärausgabenrelation des Landes Berlin bis zum Jahr 2009 auf 125,8% und liegt damit fast exakt auf der Höhe des Rechen szenariums von Seitz<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Diese Untergrenze wurde auch von Huber (2004, 2005) in Gutachten für das BMF festgehalten und auch von Finanzstaatssekretär Halsch, siehe Halsch (2005), eingeräumt.

<sup>23</sup> Würde die Wachstumsrate bei 3,5% liegen, würde Berlin entsprechend seiner Finanzplanung sogar eine Primärausgabenrelation von ca. 119,6% im Jahr 2009 erreichen und damit den unteren Schwellenwert der Primärausgabenrelation sogar leicht unterbieten.

### 1.1.3. Finanzszenario (Modellrechnungen) mit Sanierungshilfen

Die ersten Modellberechnungen haben gezeigt, dass Berlin aus eigener Kraft keine Politik der Stabilisierung der Schuldenquote auf dem Niveau des Jahres 2004 betreiben kann, ohne eine Absenkung der Primärausgabenrelationen hinnehmen zu müssen, die erhebliche Zweifel an der Fähigkeit Berlins zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben entstehen lassen.

Aus diesen Gründen werden nunmehr Modellrechnungen über die bzw. mit der Gewährung von Sanierungshilfen durch. Diese haben in dem Modellkontext die Funktion, Berlin eine im Seitz'schen Sinne realisierbare Ausgestaltung des Primärausgabenvolumens im Sinne der Bandbreite 120% / 125% zu ermöglichen.

Unterstellt wird dabei, dass die Hilfe in Form einer *Direktentschuldung* erfolgt, d.h. der Bund bzw. die Solidargemeinschaft übernimmt Schulden des Landes Berlin. Die Vorteile für Berlin liegen dann bei der Einsparung von Zinsausgaben. Das erforderliche Volumen der zu leistenden Sanierungshilfen wird durch zahlreiche gestaltbare Faktoren beeinflusst, wie insbesondere:

- vom Timing der Entschuldung,
- vom vorgegebenen Nachhaltigkeitsziel für Berlin sowie
- von der als akzeptable betrachteten Untergrenze der Primärausgabenrelation.

Bei der konkreten Berechnung wird angenommen, dass Berlin die Primärausgabenrelation bis zum Jahr 2009 auf 125% bzw. alternativ bis zum Jahr 2011 auf 120% absenkt<sup>24</sup>, und diese Relation in den Folgejahren nicht überschreitet. Der Referenzwert für die Primärausgaben der alten Länder wird aus einer Modellvariante für die alten Länder berechnet, in der diese eine Nachhaltigkeitspolitik in dem Sinne verfolgen, dass **die Schuldenquote im Jahr 2020 der des Jahres 2004** entspricht. Als Nachhaltigkeitsziel für Berlin wird vorgegeben, dass Berlin bis zum Jahr 2020 eine **Schuldenquote** erreicht, die in etwa **dem doppelten Wert des Durchschnitts der Ländergesamtheit entspricht und konkret mit 50%** angesetzt wird.<sup>25</sup> Für das Timing der Teilentschuldungszahlungen werden drei Varianten gewählt: das Jahr

<sup>24</sup> Hierzu wird die Primärausgabenquote in Berlin linear von ca. 140% im Jahr 2004 auf 125% bzw. 120% im Jahr 2009 reduziert.

<sup>25</sup> Die Schuldenquote auf der Länderebene in Gesamtdeutschland betrug Ende 2004 ca. 24,2%, ca. 20,9% in den alten Ländern und ca. 69,2% in Berlin.

2008, das Jahr 2011 und eine Aufteilung der Teilentschuldungszahlungen in gleichen Raten auf die Jahre 2008, 2011 und 2014<sup>26</sup>.

	Schulden- quote 2004	Schulden- quote 2020	Jährl. Wachs- tumsrate der Primäraus- gaben	Primäraus- gabenrela- tion in Berlin	Teilent- schuldung [Mio. EUR]	Barwert der Zahlungen [Mio. EUR]
<b>Referenzmodell alte Länder</b>						
0	20,9%	20,9%	1,28%	–	–	–
<b>Basismodell Berlin, ohne Teilentschuldung</b>						
1 a	69,2%	95,6%	0,55%	125%	0	0
1 b	69,2%	86,8%	0,29%	120%	0	0
<b>Teilentschuldung im Jahr 2008</b>						
2 a	69,2%	50,0%	0,55%	125%	29.300	25.330
2 b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	23.700	20.520
<b>Teilentschuldung im Jahr 2011</b>						
2 a	69,2%	50,0%	0,55%	125%	33.950	25.330
2 b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	27.500	20.520
<b>Teilentschuldung in drei Raten (2008, 2011, 2014)</b>						
2 a	69,2%	50,0%	0,55%	125%	je 11.250	25.330
2 b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	je 9.100	20.520

Quelle: Seitz 2005, Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Berlin zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 2,5%

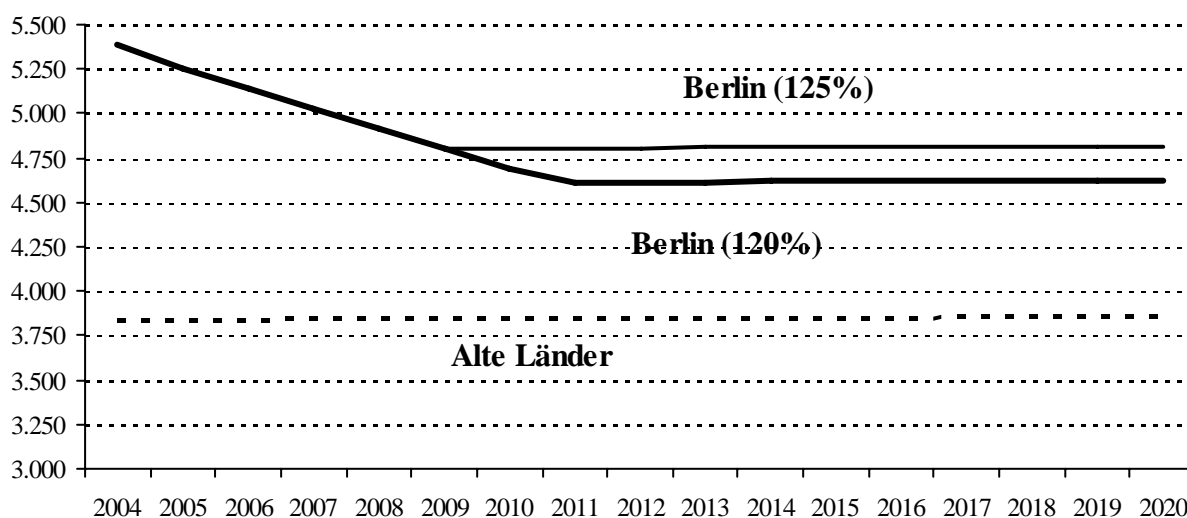
Die Ergebnisse der Modellrechnungen bei einem BIP-Wachstum von 2,5% sind in der Tabelle ausgewiesen. In der Zeile 0 sind nochmals die Ergebnisse für das Referenzmodell der alten Länder aufgelistet. Die Zeilen 1a bzw. 1b zeigen die Basismodelle für Berlin *ohne Teilentschuldung* bei einer Primärausgabenquote von 125% bzw. 120%. Im ersten Fall reduziert Berlin seine Primärausgabenrelation bis 2009 auf 125% des Durchschnitts der alten Länder und kann dann ein jahresdurchschnittliches Primärausgabenwachstum von ca. 0,55% finanzieren, wobei bis zum Jahr 2020 auch noch die Schuldenquote auf ca. 96% weiter ansteigt. Im zweiten Fall wird die Primärausgabenrelation bis 2011 auf 120% reduziert, was auch eine niedrigere Wachstumsrate für die Primärausgaben von nunmehr ca. 0,3% zur Folge hat. Hier ergibt

<sup>26</sup> Die letztere Variante ist insbesondere dazu geeignet die Zahlungen an das Land Berlin vom tatsächlichen finanzpolitischen Verhalten Berlins abhängig zu machen, oder die Ratenzahlung als Instrument zur Feinjustierung bei Erwartungsfehlern im Hinblick auf das Wachstum, die Zinsentwicklung usw. zu nutzen. So könnte die Solidargemeinschaft die 2te und 3te Rate verweigern oder kürzen, wenn Berlin sich nicht an seine Eigenanstrengungszusagen hält, so dass auch aus Anreizgründen eine Teilentschuldung in mindestens 2 Raten angebracht ist. Zum Vergleich der dann insgesamt erforderlichen Teilentschuldungszahlungen in den drei Entschuldungsvarianten werden die Zahlungen auf das Jahr 2005 abdiskontiert, unter Verwendung eines Zinssatzes von 5%. Bei allen Modellrechnungen halten wir unsere Annahme eines BIP-Wachstums von 2,5% im Simulationszeitraum aufrecht.

sich, dass die Schuldenquote im Jahr 2020 auf nahezu 87% ansteigt. In den anderen Zeilen werden die Ergebnisse bei alternativen Annahmen über die Teilentschuldungen dokumentiert. Zunächst ist festzuhalten, dass in allen Fällen die jeweils berechneten Primärausgabenwachstumsraten mit dem Basismodell identisch sind. Die Barwerte der erforderlichen Entschuldungsleistungen weichen - bei gegebener Primärausgabenrelation - bei unterschiedlichen Annahmen über das Timing der Entschuldungsleistungen kaum voneinander ab. Im Falle der Rückführung der Primärausgabenrelation auf 125% ergeben sich Barwerte in Höhe von ca. 25,3 Mrd. Euro und bei einer Primärausgabenrelation von 120% von ca. 20,5 Mrd. Euro.

In allen Fällen werden dem Land Berlin erhebliche Eigenanstrengungen abverlangt, hier gezeigt in der Entwicklung der realen Pro-Kopf-Primärausgaben im Zeitraum von 2004 bis 2020 in den alten Ländern sowie in Berlin bei einer Primärausgabenrelation von 120% bzw. 125%.

Entwicklung der realen Pro-Kopf-Primärausgaben in den Modellrechnungen bei einer unterstellten jahresdurchschnittlichen Inflationsrate von 1,25% (BIP-Wachstum: 2,5%)



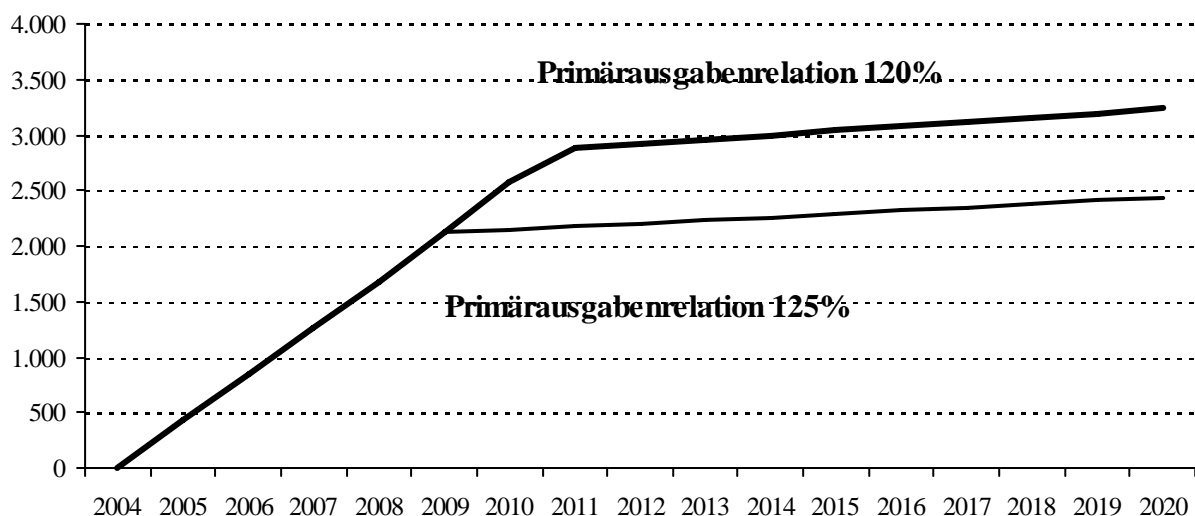
Hierbei wurde eine jahresdurchschnittliche Inflationsrate von 1,25% unterstellt. In den alten Ländern verändern sich die Pro-Kopf-Primärausgaben kaum, wobei allerdings auch festzuhalten ist, dass dies auch in den letzten Jahren weitgehend der Fall war. So lagen die realen Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern im Jahr 2004 in etwa auf dem Niveau des Jahres 1997.

Berlin hingegen muss deutliche reale Einschränkungen hinnehmen. So müssen in Berlin bei einer Primärausgabenrelation von 125% die realen Pro-Kopf-Primärausgaben um ca. 10% bis

zum Jahr 2009 abgesenkt werden und bei einer Primärausgabenrelation von 120% ist sogar eine Realabsenkung um ca. 14% bis zum Jahr 2011 erforderlich. Nominal betrachtet steigen hingegen die Pro-Kopf-Primärausgaben in den alten Ländern im Zeitraum von 2004 bis 2020 um ca. 23% an, während in Berlin nur ein Anstieg um ca. 9% (Primärausgabenrelation von 125%) bzw. 5% (Primärausgabenrelation von 120%) möglich ist.

Unter Verwendung des oben abgeleiteten Konzepts zur Evaluation der Eigenanstrengungen von Berlin können aus den Modellrechnungen die Eigenanstrengungen des Landes Berlin beim Abbau der Primärausgaben im Simulationszeitraum bestimmt werden. Hierbei wird als Benchmark wiederum das Primärausgabenwachstum im Durchschnitt der alten Länder herangezogen. Letzteres impliziert, dass die Primärausgaben des Landes Berlin mit den Werten verglichen werden, die sich ergeben würden, wenn in Berlin die Primärausgaben mit der gleichen Rate wie in den alten Ländern wachsen würden.

Eigenanstrengungen des Landes Berlin in den Modellrechnungen bei alternativen Annahmen über die Primärausgabenrelation in Berlin (BIP-Wachstum: 2,5%)

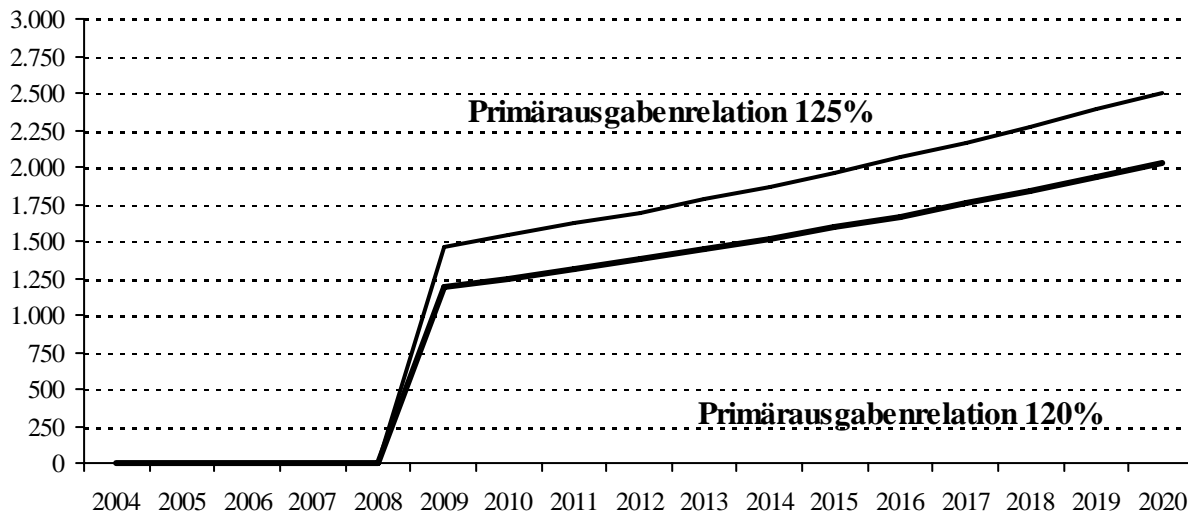


Die Absenkung der Primärausgabenrelation in Berlin sowie die Einhaltung dieser Beschränkung impliziert ein erhebliches Eigenanstrengungsvolumen im Betrachtungszeitraum. Bei einer Primärausgabenquote von 125% beläuft sich dieses im Jahr auf ca. 2,4 Mrd. Euro und bei eine Relation von 120% auf ca. 3,2 Mrd. Euro. Insbesondere in den Jahren in denen die aktuelle Primärausgabenrelation dem jeweiligen Zielwert von 120% bzw. 125% angenähert wird, sind erhebliche Eigenanstrengungen erforderlich, während in den Folgejahren der Konsolidierungsdruck deutlich reduziert wird.

Berechnet man die kumulierten Eigenanstrengungen, so ergeben sich erhebliche Volumina im Zeitraum von 2005 bis 2020. Bei einer Absenkung der Primärausgaben auf 125% addieren sich die Eigenanstrengungen auf ein Gesamtvolumen von ca. 31,5 Mrd. Euro bzw. abdiskontiert von ca. 20,1 Mrd. Euro. Bei einer Primärausgabenrelation von 120% liegen die Werte bei 39,5 Mrd. Euro bzw. 24,8 Mrd. Euro.

Ferner kann man berechnen, welche Zinsersparnisse und damit welchen *Gesamtausgaben*-senkungsbeitrag die Teilentschuldung bringt, wobei wir hier lediglich die Teilentschuldungsstrategien betrachten, bei denen im Jahr 2008 eine Teilentschuldung in einem Betrag erfolgt. Hierzu vergleichen wir die Zinsausgaben Berlin in den Modellrechnungen ohne und mit Teilentschuldung. Die Entlastungswirkungen auf der Ausgabenseite setzen natürlich erst im Jahr 2009 ein, da die Entschuldungsleistungen Ende des Jahres 2008 fließen und somit die Zinsersparnisse erstmalig in 2009 anfallen.

Zinsentlastungswirkungen der Teilentschuldungspolitik  
bei einmaligen Teilentschuldungen im Jahr 2008



Reduziert Berlin seine Primärausgabenrelation auf 120%, so implizieren die dann erforderlichen Teilentschuldungen bis zum Jahr 2020 Zinsersparnisse in Höhe von etwas über 2 Mrd. Euro, was in etwa 63% des Volumens der Eigenanstrengungen Berlins bedeutet. Bei einer Absenkung der Ausgabenrelation auf 125% ergeben sich Zinsersparnisse von ca. 2,5 Mrd. Euro, was in etwa auch dem Eigenanstrengungsvolumens Berlin im Jahr 2020 entspricht.

Abschließend wurden wiederum Vergleichsmodelle unter der **Annahme eines BIP-Wachstum von 3,5%** analog zu oben (2,5%) gerechnet und dargestellt.

	Schulden- quote 2004	Schulden- quote 2020	Jährl. Wachs- tumsrate der Primäraus- gaben	Primäraus- gabenrela- tion in Berlin	Teilent- schuldung [Mio. EUR]	Barwert der Zahlungen [Mio. EUR]
<b>Referenzmodell alte Länder</b>						
0	20,9%	20,9%	2,32%	–	–	–
<b>Basismodell Berlin, ohne Teilentschuldung</b>						
1 a	69,2%	85,0%	1,58%	125%	0	0
1 b	69,2%	76,7%	1,32%	120%	0	0
<b>Teilentschuldung im Jahr 2008</b>						
2 a	69,2%	50,0%	1,58%	125%	26.300	22.760
2 b	69,2%	50,0%	1,32%	120%	20.000	17.320
<b>Teilentschuldung im Jahr 2011</b>						
2 a	69,2%	50,0%	1,58%	125%	30.500	22.760
2 b	69,2%	50,0%	1,32%	120%	23.200	17.320
<b>Teilentschuldung in drei Raten (2008, 2011, 2014)</b>						
2 a	69,2%	50,0%	1,58%	125%	je 10.100	22.760
2 b	69,2%	50,0%	1,32%	120%	je 7.700	17.320

Quelle: Seitz 2005, Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Berlin zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem BIP-Wachstum von 3,5%

Das Volumen der erforderlichen Teilentschuldungszahlungen reduziert sich um etwa 20% bzw. 10% bei einer Primärausgabenrelation von 125% bzw. 120%. Sowohl in Berlin als auch den alten Länder steigen die zulässigen Wachstumsraten der Primärausgaben um etwa 1% an. Die alten Länder können nunmehr ihre Primärausgaben im Zeitraum von 2004 bis 2020 real um ca. 22% erhöhen, während Berlin bei einer Primärausgabenquote von 120% real stagnierende Primärausgaben und bei einer Primärausgabenrelation von 125% einen bescheidenen Realzuwachs von ca. 5% erfährt.<sup>27</sup> Damit ist zusammenfassend festzuhalten, dass ein Anstieg des Realwachstums natürlich die Anpassungsanspannungen im Berliner Landeshaushalt reduziert, aber selbst bei einem Nominalwachstum von 3,5% vermag Berlin nach den Modellannahmen nicht aus eigener Kraft die notwendige Rückführung der Schuldenlast zu bewältigen. Erforderlich sind weiterhin Sanierungshilfen, auch wenn diese dann niedriger ausfallen als bei einem Wachstum von 2,5%.

Insgesamt gesehen ist somit festzuhalten, dass erhebliche Sanierungshilfen an das Land Berlin sowie Eigenanstrengungen des Landes erforderlich sind, wenn man die **beiden verfolgten**

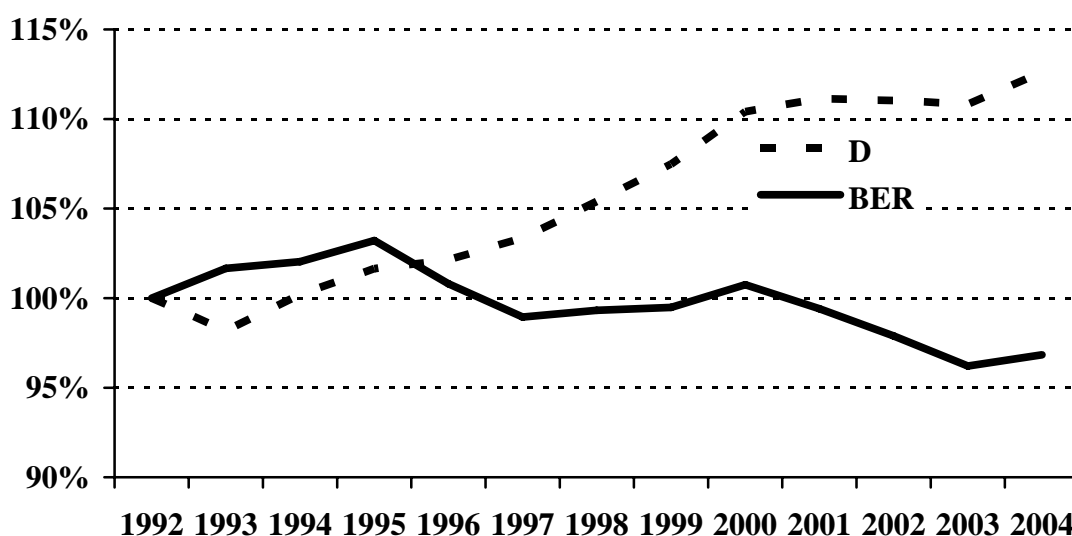
<sup>27</sup> Hierbei gehen wir wiederum von einer Inflationsrate von 1,25% aus.



**Ziele** - Rückführung der Schuldenquote **und** Sicherung eines "Mindeststandards" bei den Primärausgaben - erreichen will.

Alle bisherigen Modellrechnungen haben unterstellt, dass die nominale Wachstumsrate des BIP in Berlin und in Gesamtdeutschland identisch ist. Tatsächlich ist aber im Zeitraum von 1992 bis 2004 das reale BIP je Einwohner in Berlin um ca. 3% gesunken, während in Gesamtdeutschland ein Zuwachs von ca. 12,6% zu verzeichnen war, so dass sich ein Abstand von etwas über 15% ergibt. In nominaler Betrachtung ändert sich an dem Abstand nichts: Das nominale BIP in Berlin ist je Einwohner in diesem Zeitraum um ca. 16,8% und in Gesamtdeutschland um ca. 31,8% gestiegen. Somit sind die von uns getroffenen Annahmen bzgl. des BIP-Wachstum in Berlin sehr (und ggf. zu) optimistisch

Entwicklung des realen BIP je Einwohner in Berlin und in Gesamtdeutschland:  
Normierte Zeitreihen 1992 = 100<sup>28</sup>



Ergänzend ist deshalb die Frage zu untersuchen, welche Auswirkungen von einem differenzierten BIP-Wachstum in Berlin und in Gesamtdeutschland auf das Nachhaltigkeitsproblem in Berlin ausgehen. Hierzu wurde zunächst unter Verwendung des ab 2005 gültigen Finanzausgleichsmodells einige Berechnungen über die Effekte eines differenzierten BIP-Wachstums in Berlin und in den anderen Ländern auf das Steueraufkommen nach Finanzausgleich durchgeführt, wobei die Annahme einer BIP-Elastizität des Steueraufkommens von 1 beibehalten wird.

<sup>28</sup> Quelle: Berechnet aus Angaben der VGR der Länder.

In der nachfolgenden Tabelle wird gezeigt, wie sich das Steueraufkommen in Berlin - nach LFA und FehlbetragsBEZ - in Berlin entwickelt und zwar sowohl in Termini des Prozentzuwachses als auch in Relation zur Ländergesamtheit - bei alternativen Annahmen über das BIP-Wachstum in Berlin, wobei in allen Fällen unterstellt wird, dass das BIP in allen anderen Ländern um 2,5% wächst. Selbst dann, wenn das BIP in Berlin unverändert bleibt, steigen die Steuereinnahmen - nach Finanzausgleich - in Berlin um ca. 2,3% an und erreichen somit nahezu 92% des Zuwachses im Länderdurchschnitt. Die hohe Ausgleichsintensität die sich aus der Umsatzsteuerverteilung, dem LFA sowie den FehlbetragsBEZ ergibt, sorgt dafür, dass die BIP-Entwicklung in Berlin das Steueraufkommen - nach Finanzausgleich - in Berlin nur geringfügig verändert und ein überdurchschnittliches BIP-Wachstum in Berlin allerdings auch nur einen unterproportionalen Einnahmenanstieg in Berlin bewirken würde.

Entwicklung des Steueraufkommens in Berlin bei alternativen Annahmen über das BIP-Wachstum in Berlin bei einer Steueraufkommenselastizität von 1

BIP-Wachstumsrate in Berlin	Steueraufkommens- wachstum (nach Finanzausgleich) in Berlin in % <sup>**) </sup>	Relation: Wachstum des Steueraufkommens in Berlin zum Wachstum des Steueraufkommens insge- samt
0%	2,29%	91,6
0,5%	2,34%	93,5
1%	2,38%	95,3
1,25%	2,41%	96,2
1,5%	2,43%	97,2
2%	2,48%	99,0
2,5%	2,52%	101
3%	2,57%	103
nachrichtlich:	alle anderen Länder <sup>*)</sup>	
2,5%	2,52%	-

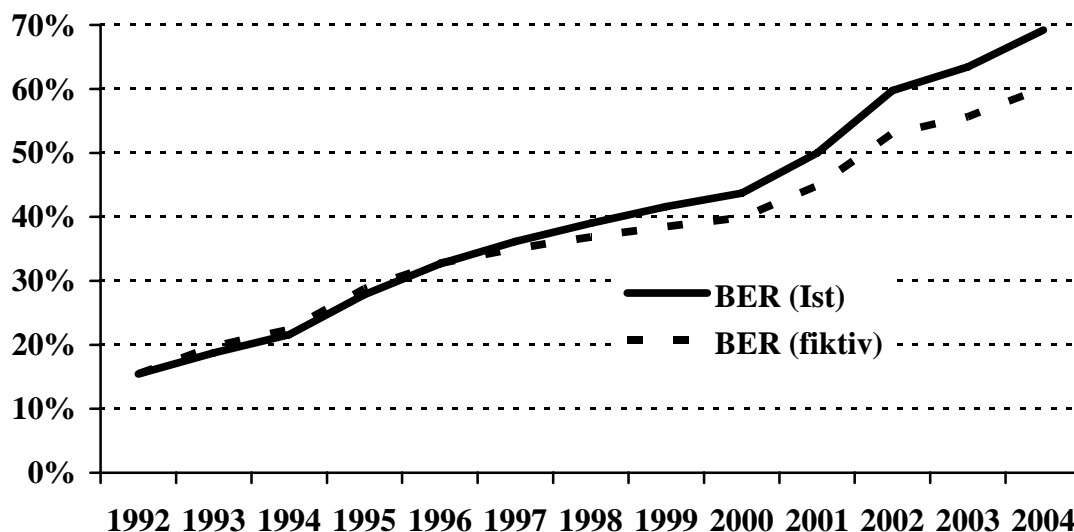
\*) Bei einem BIP-Wachstum von 2,5% in Berlin.

\*\*) Steueraufkommen nach Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich und FehlbetragsBEZ.

Allerdings sei angemerkt, dass dies keinesfalls in der Art und Weise interpretiert werden darf, dass sich ein höheres BIP-Wachstum in Berlin nicht auch für Berlin lohnen würde. Ein stärkeres regionales BIP-Wachstum würde unmittelbar zur Erhöhung der regionalen Einkommen (und damit auch der Wohlfahrt der Bürger) führen und in den öffentlichen Haushalten erhebliche Entlastungswirkungen entfalten, da mit einem Anstieg der Beschäftigung bzw. einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auch **geringere Aufwendungen** für die Bewältigung der Kosten der Arbeitslosigkeit (Sozialhilfe, Wohngeld, Jugendkriminalität, usw.) verbunden wären.

Aus der nachfolgenden Übersicht geht hervor, dass aber nicht nur das Steueraufkommen (nach Finanzausgleich) von einer differenzierten BIP-Entwicklung in Berlin betroffen wird, sondern auch die Entwicklung der anderen (BIP-abhängigen) Einnahmen, die in der Übersicht (S. 212) in der Zeile 7 enthalten sind. Da Seitz realistischerweise bzgl. dieser Einnahmen aber nur eine BIP-Elastizität von 1/3 unterstellt hat, ist auch hier der Einfluss unterschiedlicher Annahmen über die BIP-Entwicklung gering. Einen erheblichen Effekt geht aber auf die Schuldenquote des Landes Berlin aus.

Entwicklung der Schuldenquote in Berlin im Zeitraum von 1992 - 2004:  
Ist-Werte und fiktive Werte die sich ergeben würden, wenn in Berlin das BIP  
mit der gleichen Rate gewachsen wäre wie in Gesamtdeutschland<sup>29</sup>



Es wird der tatsächliche Verlauf der Schuldenquote in Berlin seit 1992 und die Schuldenquote ausgewiesen die sich ergeben hätte, wenn in Berlin das nominale Pro-Kopf-BIP mit der gleichen Rate gewachsen wäre als im Länderdurchschnitt. In diesem Fall hätte die Schuldenquote in Berlin am Ende des Jahres 2004 nicht bei 69,2% sondern "nur" bei 60,1% gelegen<sup>30</sup>.

Um aufzuzeigen, wie sich ein alternatives BIP-Wachstum auf die Situation Berlins auswirkt, haben wir unterschiedliche Annahmen über die Wachstumsrate des BIP in Berlin und in den

<sup>29</sup> Quelle: Berechnet aus Angaben der VGR der Länder und der Schuldenstatistik

<sup>30</sup> Allerdings erscheint diese Rechnung aus zweierlei Gründen nicht voll belastungsfähig: (1) Vernachlässigt werden hierbei die eben diskutierten Effekte des BIP-Wachstums auf die Einnahmen des Landes Berlin. Dieses Problem könnte aber durch entsprechend ausgefeilte Modellrechnungen "behoben" werden, so dass man den Feedback des Berliner BIP auf die Einnahmensituation des Landes berücksichtigen könnte. Ein höheres BIP-Wachstum stärkt die Einnahmen des Landes Berlin und sorgt somit c.p. für eine Reduktion des Finanzierungssaldos, so dass unsere fiktive Schuldenquotenberechnung in der Tendenz die Effekte eines stärkeren BIP-Wachstums unterschätzt. (2) Das zweite Problem ist darin zu sehen, dass die Effekte eines veränderten BIP-Wachstums in Berlin auf die Ausgabenseite unberücksichtigt bleibt. Hierzu gibt es kaum umfassende Untersuchungen und solche Ergebnisse können hier nicht erarbeitet werden. Insbesondere im Bereich der sozialen Folgekosten der Arbeitslosigkeit dürfte ein höheres BIP-Wachstum ausgabensenkend wirken aber es dürfte auch Bereiche geben, in denen ein höheres BIP-Wachstum komplementäre höhere öffentliche Ausgaben - wie z.B. im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur, bestimmter Administrationsbereiche usw. - induzieren, so dass der Gesamteffekt nur schwer einzuschätzen ist. Allerdings gehen wir davon aus, dass per Saldo ein negativer Ausgabeneffekt - insbesondere aufgrund der Reduktion der Folgekosten der Arbeitslosigkeit - zu erwarten ist, so dass ein höheres BIP-Wachstum auch ausgabenseitig zu einem Abbau des Finanzierungssaldos beitragen dürfte. Somit wäre auch ausgabenseitig davon auszugehen, dass die gezeigte "fiktive Schuldenquote" des Landes Berlin eine Unterschätzung der Auswirkungen eines höheren BIP-Wachstums impliziert.

alten Ländern getroffen<sup>31</sup>. Die Ergebnisse unserer Berechnungen haben wir nachfolgend für eine Wachstumsrate von 1,25% in Berlin im Zeitraum von 2005 bis 2020 ausgewiesen.

	Schuldenquote 2004	Schuldenquote 2020	Jährl. Wachstumsrate der Primärausgaben	Primärausgabenrelation in Berlin	Teilentschuldung [Mio. EUR]	Barwert der Zahlungen [Mio. EUR]
<b>Referenzmodell alte Länder (BIP-Wachstum von 2,5% (2005-2020))</b>						
0	20,9%	20,9%	1,28%	–	–	–
<b>Basismodell Berlin, ohne Teilentschuldung bei einem BIP-Wachstum in Berlin von 1,25% (2005-2020)</b>						
1 a	69,2%	120,6%	0,55%	125%	0	0
1 b	69,2%	110,0%	0,29%	120%	0	0
<b>Teilentschuldung im Jahr 2008</b>						
2 a	69,2%	50,0%	0,55%	125%	37.328	32.345
2 b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	31.704	27.388

Quelle: Seitz 2005, Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Berlin zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem differenzierten BIP-Wachstum (pessimistische Variante)

Alternativ haben wir ein weiteres Szenarium berechnet in dem unterstellt wird, dass das nominale BIP-Wachstum - ausgehend von einer Wachstumsrate von 1,25% in Berlin im Jahr 2005 bis zum Jahr 2010 den Durchschnitt der alten Länder erreicht und Berlin in den Folgejahren dann ein BIP-Wachstum von 3,5% realisieren kann. In allen Fällen wird das BIP-Wachstum in den alten Ländern konstant bei einem Wert von 2,5% gehalten.

<sup>31</sup> Das Steueraufkommen (nach Finanzausgleich) in Berlin wird hierbei fortgeschrieben. Die sonstigen Einnahmen des Landes Berlin mit der BIP-Wachstumsrate multipliziert mit der Aufkommenselastizität von 1/3.

	Schuldenquote 2004	Schuldenquote 2020	Jährl. Wachstumsrate der Primärausgaben	Primärausgabenrelation in Berlin	Teilentschuldung [Mio. EUR]	Barwert der Zahlungen [Mio. EUR]
<b>Referenzmodell alte Länder (BIP-Wachstum von 2,5% (2005-2020))</b>						
0	20,9%	20,9%	1,28%	–	–	–
<b>Basismodell Berlin, ohne Teilentschuldung bei einem BIP-Wachstum in Berlin, das von 1,25% (2005) auf 2,5% (2010) ansteigt und von 2011-2020 3,5% annimmt</b>						
1 a	69,2%	90,4%	0,55%	125%	0	0
1 b	69,2%	82,2%	0,29%	120%	0	0
<b>Teilentschuldung im Jahr 2008</b>						
2 a	69,2%	50,0%	0,55%	125%	27.645	23.881
2 b	69,2%	50,0%	0,29%	120%	22.022	19.024

Quelle: Seitz 2005, Ableitung von Teilentschuldungsleistungen an das Land Berlin zur Finanzierung der Rückführung der Schuldenquote bei einem differenzierten BIP-Wachstum (optimistische Variante)

Im *"pessimistischem"* Szenarium ohne Teilentschuldung und bei einer Primärausgabenrelation von 125% würde die Schuldenquote Berlins auf über 120% ansteigen und damit um ca. 25% über dem Wert liegen, den wir in unserer früheren Basismodellvariante berechnet haben. Auch bei einer Primärausgabenuntergrenze von 120% ergibt sich ein kräftiger Anstieg der Schuldenquote auf ca. 110%. Die ausgewiesenen Teilentschuldungsleistungen liegen um ca. 20% über den Werten die wir in den Basisvarianten bestimmt haben.

In der *"optimistischen"* Variante fällt in den Modellen ohne Teilentschuldung der Anstieg der Schuldenquote um ca. 5% geringer aus als in der Basisvariante und die notwendigen Teilentschuldungsbeträge sinken um ca. 1,5 Mrd. Euro. Dies impliziert, dass selbst bei einem wirtschaftlichen Aufholprozess in Berlin das Grundproblem der Haushaltsnotlage in unseren Modellrechnungen erhalten bleibt<sup>32</sup>!

Allerdings machen die Modellrechnungen auch deutlich, dass die Schuldenquote auf der Länderebene infolge der hohen Ausgleichsintensität des Finanzausgleichs keine besonders gute Indikatorvariable für die Beurteilung der Verschuldungssituation eines Landes ist, da die regionalen Einnahmen nach Finanzausgleich in erheblichem Umfang vom regionalen BIP-

<sup>32</sup> Letztendlich sei noch darauf hingewiesen, dass sich bei allen Rechenvarianten die nachhaltigen Primärausgabenwachstumsraten nicht verändern, und dies gilt sowohl für die pessimistischen als auch die optimistischen Modellrechnungen.

Wachstum entkoppelt sind. So zeigt sich, dass bei einem langfristigen BIP-Wachstum von 1,25% in Berlin die Schuldenquote auf ca. 120% ansteigt, während sie im Falle eines BIP-Wachstums von 2,5% "nur" bei 96% lag. Nimmt man die Zins-Steuer-Quote als Indikator, so ergeben sich deutlich geringere Veränderungen. Die Zins-Steuer-Quote liegt in Berlin im Jahr 2004 bei ca. 20,3% (Zinsausgaben im Verhältnis zu Steuereinnahmen + LFA + Fehlbetrags-BEZ) und diese steigt ohne Teilentschuldung bei einer Primärausgabenrelation von 125% und einem BIP-Wachstum von 2,5% in Berlin bis zum Jahr 2020 auf ca. 32,1% an. Bei einem reduzierten BIP-Wachstum von 1,25% in Berlin würde diese Quote auf ca. 33,5% ansteigen, so dass dieser Anstieg relativ gesehen deutlich geringer ist als der Anstieg der Schuldenquote. Solange man keine differenzierten Wachstumsannahmen setzt, ist es letztendlich egal ob man eine Nachhaltigkeitspolitik mit der Schuldenquote oder der Zins-Steuer-Quote berechnet. Bei differenzierten Wachstumsannahmen sollte man hingegen auf die Zins-Steuer-Quote zurückgreifen um der Entkopplung von Wachstum und Steueraufkommen Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass natürlich eine weitere Wachstumsschwäche des Landes Berlin zu einem Anstieg der haushaltsmässigen Anspannungen führt, wobei einnahmenseitig die Effekte allerdings nicht dramatisch sind. Die hier nicht betrachtete Ausgabenseite - Anstieg der ökonomischen Folgekosten hoher Arbeitslosigkeit - dürfte die Situation noch deutlich verschärfen. Eine wie hier simuliert recht kräftige Erholung der Berliner Wirtschaft löst das grundsätzliche Haushaltsproblem des Landes nicht, erleichtert aber natürlich die Anpassung an eine Politik der Nachhaltigkeit, wobei auch Entlastungseffekte auf der Ausgabenseite hinzukommen würden, die hier nicht beachtet wurden.

#### ***1.1.4. Zwischenfazit / Feststellung des von Berlin mindestens zu erbringenden Eigenkonsolidierungsbeitrags***

Die im Rahmen unseres Forschungsprojekts in der Studie von Seitz durchgeführte Nachhaltigkeitsberechnung – die wir in ihren Schlußfolgerungen für Eigenanstrengungen und nötige Konsolidierungshilfen hier zusammengefasst haben – spiegelt den Versuch wieder, objektiviert eine **realisierbare und faire Sanierungshilfen-Berechnung** für Berlin durchzuführen. Die Eckannahmen der Einnahmenprojektion, bestimmter Schuldenquoten-Vorgaben und des (relativen) Mindest-Ausgabenniveaus der Primärausgaben für Berlin stellen dabei einen differenzierten Ansatz wider, in dem die Handlungsoptionen berechnet werden können. Aus fi-

nanzwissenschaftlicher Sicht ist dabei vor allem der Befund wichtig, dass es bei Unterstellung einer **unabweisbar abzudeckenden Mindest-Primärausgabenausstattung** (zur Aufgabenerfüllung) für Berlin finanzierungstechnisch unmöglich ist, ohne Sanierungshilfe seine Konsolidierungsaufgabe zu ermöglichen.

Denn sofern Berlin nach diesen vorgelegten Modellrechnungen keine externen Hilfen erhält und gleichwohl seine Mindest-Primärausgabenausstattung gewährleisten muss, **müsste es erhebliche Verschuldungszuwächse in Kauf nehmen**, also seine **Notlage noch weiter verschärfen**. Auch wenn man die Seitz'schen Modellkonstruktionen und –annahmen stärker variiert – über die von ihm vorgenommenen Variationen noch hinaus –, dürfte man zu vergleichbaren Befunden kommen.

Der besondere Wert der Modellrechnungen liegt nun darin, dass nach dem beschriebenen finanzwissenschaftlichen Konzept auch eine klare Berechnung der notwendigen externen Sanierungshilfenzahlung erfolgt (die modellmäßig korrespondierende Größen sind). Sie betragen jeweils – ausgedrückt als Barwerte im Jahr 2005 – bei einem unterstellten nominalen BIP-Wachstum von 2,5% (3,5%) **zwischen rd. 20,5 Mrd. EUR (17,3 Mrd EUR) und 25,3 Mrd. EUR (22,8 Mrd EUR)**<sup>33</sup>, sofern man als ergänzendes Ziel setzt, dass Berlin seine Schuldenquote von ggw. 69,2% auf 50% absenkt. In dieser Arbeit greifen wir die Befunde Seitz hierzu als Setzung auf und gehen nachfolgend davon aus, dass

- unter der Annahme eines 2,5%-BIP-Wachstumsszenarios (untere Wachstumsannahme),
- bei der Setzung eines Mindest-Primärausgabenniveaus von 122,5% (Mittelwert der Seitz'-schen Bandbreite von 120% und 125%) und
- einer Konditionierungs-/Sanierungsvereinbarung und Zahlungswirkung im Jahr 2008

eine **externe Sanierungshilfe von 26,5 Mrd. EUR** erforderlich und zielführend ist<sup>34</sup>. Dieses entspricht strukturell haushaltsentlastend einer Zinsersparnis von strukturell rd. 2,25 Mrd. EUR pro Jahr (aus externem Entlastungseffekt durch Sanierungshilfe und weiterer Schuldenquotenrückführung durch Nettotilgungen aus Primärüberschüssen oder Erlösen aus Vermögensaktivierung).

<sup>33</sup> Bei den beiden Primär-Mindestausgabenniveaus von 120% bzw. 125%.

<sup>34</sup> Dies ergibt sich als Mittelwert aus den 2,5%-Wachstumsvarianten 2a und 2b und entspricht einem mittleren Barwert 2005 in Höhe von rd. 22,9 Mrd EUR).



Dies macht nach der finanzwissenschaftlichen Analyse umgekehrt **Eigenanstrengungen Berlins in der Größenordnung** von

- einer realen Pro-Kopf-Primärausgaben-Absenkung von ca. 12% bis zum Jahr 2010,
- der Begrenzung des nominalen Pro-Kopf-Primärausgabenanstiegs bis 2020 auf insgesamt 7% (im Gegensatz zur Anstiegsrate der alten Länder von 23%),
- einer (Primär-) Ausgaben senkung von rd. 2,8 Mrd. EUR pro Jahr (Basis 2003) und
- einer kumulierten Primärausgabensenkung von 2005 bis 2020 um 31,5 Mrd. EUR erforderlich, um das Sanierungsziel zu erreichen<sup>35</sup>.

Diese finanzwissenschaftlich-analytischen Größenordnungen können in einem praktischen Sanierungsprozess selbstverständlich nicht unmittelbar umgesetzt werden, sondern müssen in einer Sanierungsprogrammplanung mit konkreten Dispositionen (und Finanzprojektionen) hinterlegt werden. Dabei spielt eine gewichtige Rolle, dass die Beeinflussbarkeit der Ausgabenstrukturen aus Reagibilitätsgründen unterschiedlich ist und insoweit Ausgaben senkungsentscheidungen oft erst zeitversetzt wirken können. Letztlich sind auch unterschiedliche Veränderungsrate n von Ausgaben zu beachten, die in einer Finanzplanung abzubilden sind.

In den nachfolgenden Kapiteln werden wir entsprechend ein Sanierungsprogrammgerüst entwickeln, welches von der o. a. Setzung einer externen Sanierungshilfe (in benannter Höhe von 26,5 Mrd. EUR) ausgeht, aber die Eigenanstrengungen sinnvollerweise maßnahmenorientiert in Ausgabenabsenkungen hinterlegt. Dazu gehen wir nach der Diskussion grundlegender Ausgaben senkungspotentiale differenzierter auf einzelne Handlungsoptionen ein.

## ***1.2. (Externe) Vorschläge zur Neuausrichtung und Konsolidierung Berlins***

Mit der Konsolidierungssituation Berlins haben sich in den vergangenen Jahren eine Vielzahl ökonomischer, juristischer und politischer Sachverständiger umfasst. Insoweit ist das in verschiedensten Quellen dargelegte Potential von Sanierungsmaßnahmen für Berlin – im Vergleich zu anderen Ländern und Städten – breit aufgearbeitet.

---

<sup>35</sup> Die Befunde der finanzwissenschaftlichen Modellrechnung von Seitz setzen wir in dieser Studie in Kapitel D. 3. unmittelbar in einen Dimensionierungsvorschlag und ein Entlastungsszenario für Berlin um.

Die bereits niedergelegte bzw. in Aussicht gestellte Konsolidierungsstrategie des Berliner Senats muss in diesem Sinne vor dem Hintergrund einer ganzen Reihe verschiedener Vorarbeiten bewertet werden, deren Vorschläge teilweise in die Strategie des Senates mit eingeflossen sind, teilweise bisher aber auch unbeachtet blieben und insoweit nach wie vor offene Einsparpotentiale und alternative Entwicklungspfade aufzeigen.

Zu den wichtigsten Vorarbeiten gehören dabei die:

- Ergebnisse der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“<sup>36</sup>,
- die Vorschläge der vom Senat beauftragten Expertenkommission Staatsaufgabenkritik (sog. „Scholz-Kommission“),<sup>37</sup>
- die Ergebnisse des im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer erstellten „Privatisierungskatasters“,<sup>38</sup>
- die „Berlin-Studie“, die von 1998 bis 2000 im Auftrag des Landes Berlins und mit Unterstützung der Europäischen Kommission erstellt wurde.<sup>39</sup>

Zusätzlich gibt es eine Vielzahl weiterer Vorschläge und Strategiepapiere,<sup>40</sup> sowie die im Rahmen der Haushaltsnotlagenklage verfassten Gutachten der verschiedenen Klageparteien die ebenfalls Vorschläge zur Konsolidierung enthalten. Diese sollen im Rahmen einer nachfolgenden Synopse allerdings nur selektiv aufgegriffen werden. Nicht alle in diesem Zusammenhang unterbreiteten Vorschläge sind von gleicher Relevanz für das Thema dieser Studie, deshalb konzentriert sich diese Studie auf sechs zentrale Bereiche:<sup>41</sup>

- Verwaltungsreformen und -neuordnung
- Personalmanagement und -abbau
- Wirtschaftsförderung und Standortpolitik

<sup>36</sup> Enquete-Kommission (2005): Schlußbericht der Enquete-Kommission "Eine Zukunft für Berlin". Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 15/4000, Berlin

<sup>37</sup> Expertenkommission Staatsaufgabenkritik (2001): Abschlussbericht. Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen.

<sup>38</sup> Dicke, Hugo/ Glismann, Hans H. (2004): Privatisierungskataster - ein Diskussionsbeitrag zur Sanierung Berlins. Expertise im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V., Kiel: Unternehmerinstitut.

<sup>39</sup> Der Regierende Bürgermeister von Berlin/ Senatskanzlei (Hrsg.) (2001): Die Berlin-Studie - Strategien für die Stadt Berlin: Regioverlag.

<sup>40</sup> Z.B. Boston Consulting (2005=

<sup>41</sup> Für eine breiter angelegte Synopse die auch über diese Auswahl hinaus gehende Themenfelder umfasst, siehe: Brake, Klaus/ Iversen, Sven (2004): Ideen für Berlin. Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge. Zukunftstforum Politik Nr. 57, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

- Wissenschaft
- Kultur
- Hauptstadtrolle und Länderfusion

Ein Überblick über die vorliegenden Vorschläge zur Zukunft Berlins verdeutlicht zum einen eine erhebliche Bandbreite der Vorschläge, zum anderen aber auch eine Konzentration der Vorschläge um einige zentrale Kernthemen (insb. im Bereich Wirtschaftsförderung und Verwaltungsreform)<sup>42</sup>.

	Gesamtkonzeption	Verwaltungsreform	Personal	Wirtschaftsförderung	Wissenschaft	Kultur	Hauptstadt und Länderfusion
Enquete-Kommission	+	++	++	+	+	+	+
Berlin-Studie	+	(+)	-	+	+	+	+
Scholzkommission	-	++	++	-	-	-	+
Privatisierungskataster	-	++	+	-	-	(+)	-
Gutachten im Verfahren	-	++	+	-	-	-	-
weitere Expertise	-	+	+	+	+	+	+

++ = Inhaltlicher Schwerpunkt; + = Thema wird aufgegriffen;  
(+) = Thema am Rande behandelt; - = nicht Gegenstand der Studie

Die zwei Studien mit dem umfassendsten Anspruch einer ganzheitlichen Lösungsstrategie kommen in diesem Bemühen unterschiedlich weit. Die BerlinStudie verharret in ihren Vorschlägen weitgehend auf einem konzeptionellen Metaniveau, was sich zum Beispiel in den abstrakt definierten Handlungsfeldern widerspiegelt. Schwerer wiegt jedoch die Vernachlässigung des für die Berliner Zukunft zentralen Themas der Haushaltssituation: Weder findet sich eine Diskussion der sich zuspitzenden Haushaltsnotlage, noch wird in den Maßnahmen, z.B. im Bereich der Hochschulen und Kultur, auf die nur sehr begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel des Landes Bezug genommen.

<sup>42</sup> Zugleich wird in dieser Diskussion das Fehlen einer strategischen Gesamtkonzeption deutlich, obwohl es sehr detaillierte und informierte Analysen einzelner Teilaspekte der Refom gibt, so zum Beispiel die Arbeit der Scholz-Kommission oder das Gutachten der Boston Consulting Group über die Wirtschaftsförderung.

Die Enquete-Kommission hingegen macht die Berliner Haushaltsnotlage zum expliziten Ausgangspunkt Ihrer Überlegungen, und bezieht sie in die Vorschläge für die einzelnen Politikbereiche mit ein. Die Arbeit der Enquete-Kommission zeigt zugleich die Schwierigkeiten, die die Erarbeitung einer kohärenten Gesamtstrategie mit sich bringt: Zum einen zeigt die hohe Zahl abweichender Meinungen die Probleme, eine Gesamtstrategie bei den verschiedenen Akteuren verankern zu können, zum anderen kann auch die Enquete-Kommission nicht vermeiden, dass die aus den Leitbildern abgeleiteten Vorschläge eklektisch wirken.

### *1.2.1. Verwaltungsmodernisierung und Neuordnung*

Die Reform und die Modernisierung der Berliner Verwaltungsstrukturen ist eines der zentralen Themen der meisten Studien zur Zukunft Berlins. Dabei lassen sich in den vorliegenden Studien grob drei Diskussionszusammenhänge unterscheiden:

- Grundlegende Strukturfragen, dazu gehören (auch grundsätzliche) Fragen der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und der Beteiligungspolitik,
- Binnenmodernisierung, darunter lassen sich Fragen der Prozess und Strukturoptimierungen innerhalb der Verwaltung fassen, sowie
- Haushaltspolitik (in engerem Sinne).

Insbesondere die Scholzkommission und die Autoren des Privatisierungskatasters schlagen jeweils eine tiefgreifende Umgestaltung des öffentlichen Sektors in Berlin vor.<sup>43</sup> Im Kern sehen beide Studien eine strenge Konzentration des Landes Berlin auf seine Kernaufgaben vor, dass heißt auf die Funktionen der politischen Steuerung und des hoheitlichen Handelns. Bei den Leistungen der Daseinsvorsorge sollte sich Berlin hingegen, so es die Aufgabe nicht vollständig aufgeben wolle oder könne, auf die Gewährleistung der Leistung beschränken und nicht mehr selbst in die Leistungserstellung eintreten.

Trotz dieses ähnlichen Ausgangspunktes stellen die beiden Studien Extrempole eines möglichen Spektrums einer solchen Strukturreform dar. Während die Scholzkommission einen pragmatisch bedächtigten Weg der Aufgabenkritik vorschlägt, entwerfen die Autoren des Pri-

---

<sup>43</sup> PK: ff. SK ff.

vatisierungskataster das Bild eines "Minimalstaates".<sup>44</sup> Die Enquetekommission wiederum verzichtet, unter explizitem Verweis auf die Vorarbeiten der Scholz-Kommission, auf die Formulierung einer eigenen Strukturvision.<sup>45</sup>

Erster Ansatzpunkt einer Politik der Konzentration auf Kernaufgaben ist das Beteiligungsportfolio des Landes Berlin. Die Autoren des Privatisierungskatasters schlagen hier eine vollständige Privatisierung aller Beteiligungen des Landes Berlin vor. Dadurch ließen sich bei den profitablen Beteiligungen Privatisierungserlöse (z. B. zur a. o. Schuldentilgung) erzielen sowie bei den defizitären Unternehmen (strukturell) Fehlbetragszuweisungen einsparen. Insgesamt könnten so- neben einmaligen Privatisierungserlösen von netto mind. 200-300 Mio. EUR- jährlich rund 1,3 Mrd. EUR eingespart werden.<sup>46</sup>

Einen strategischen Umgang mit den Beteiligungen schlagen Enquete-Kommission und Scholz-Kommission vor. Die Enquete-Kommission identifiziert drei Gruppen von Beteiligungen, mit jeweils unterschiedlichen Lösungsstrategien:

1. Beteiligungen mit besonderer Relevanz für die Daseinsvorsorge sollten grundsätzlich in Besitz des Landes bleiben.
2. Beteiligungen mit strategischer Bedeutung können (und sollten) teilprivatisiert werden, ein ausreichender Einfluss des Landes ist aber über z.B. eine Minderheitsbeteiligung sicher zu stellen.
3. Alle anderen Beteiligungen sollten kurz- bis mittelfristig privatisiert werden.

---

<sup>44</sup> Die Studie beruht auf der Idee, dass man einen sehr großen Teil staatlicher Tätigkeit „privatisieren“ könne, und damit große Effizienzgewinne realisieren kann. Unter „Privatisierung“ verstehen die Autoren in diesem Zusammenhang nicht nur die materielle und Vermögensprivatisierung, sondern auch Zwischenstufen, wie beispielsweise staatliche Gewährleistung im Rahmen eines Auftraggeber-Auftragnehmer Verhältnisses. Den größten Nutzen für die Bürger brächten jedoch die möglichst weitreichenden Formen der Privatisierung, die deshalb anderen Formen der Aufgabenerfüllung vorzuziehen seien (PK 13-14). Auf diesen Überlegungen aufbauend entwickeln die Autoren drei „Privatisierungskataster“:

(1) Beteiligungen,  
 (2) wirtschaftliche Tätigkeit von Senat und Bezirke und  
 (3) Subventionen,  
 die nach einander zu privatisieren bzw. abzubauen seien.

<sup>45</sup> EK 33

<sup>46</sup> PK 24-25.; diese Zahlen sind nur begrenzt nachvollziehbar.

Auch die Scholzkommission kann sich den Verbleib von strategischen Beteiligungen im Landesbesitz vorstellen,<sup>47</sup> umso wichtiger sei dann aber ein professionelles und effizientes Beteiligungsmanagement.<sup>48</sup>

Über Privatisierungsfragen hinaus bezieht sich die aufgabenkritische Sicht der hier genannten Studien aber vor allem auf die historisch angewachsenen Aufgaben, die derzeit von der Senatsverwaltung und den Bezirken wahrgenommen werden. Berlin solle sich auf die staatlichen Kernaufgaben der politischen Leitung und Steuerung und des (verfassungs-) rechtlich Gebotenen konzentrieren, alle weiteren Aufgaben, insbesondere der öffentlichen Daseinsvorsorge müssten unter strategischen Gesichtspunkten auf den Prüfstand gestellt werden. Wo möglich solle sich der Staat auf die Gewährleistungsverantwortung beschränken und nicht selbst in die Produktionsverantwortung eintreten. Bereiche, in denen staatliche Durchführungsaufgaben wahrgenommen werden, sollten in den Wettbewerb gestellt werden.<sup>49</sup> Einzig die Autoren des Privatisierungskatasters versuchen sich dabei an einer Quantifizierung der möglichen Effekte, insgesamt errechnen sie ein Einsparpotential von jährlich 3,7 Mrd. EUR.<sup>50</sup>

Schließlich weisen Enquete-Kommission und Scholz-Kommission auf eine weitere wichtige Strukturfrage, die Kompetenz und Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen hin. Im Verhältnis zwischen Senatsverwaltung und Bezirksverwaltung gelte es Doppelarbeiten abzubauen und Verantwortlichkeiten klarer zu fassen gleichzeitig müsse die strategische Steuerungsmöglichkeiten des Senats verbessert werden.<sup>51</sup>

Binnenmodernisierung, das heißt eine Verbesserung der bestehenden Organisations- und Prozessstrukturen ist der zweite Fokus der Vorschläge zur Verwaltungsmodernisierung und Neuordnung. Insbesondere die Scholzkommission macht hier eine große Zahl konkreter Vorschläge wie

---

<sup>47</sup> Unter anderem im Fall besonders lukrativer Beteiligungen, könne ein Verbleib im Portfolio sinnvoll sein (SK92), was konträr zu den ordnungspolitischen Vorbildern des Privatisierungskatasters liegt

<sup>48</sup> SK:92; 48-49

<sup>49</sup> Die Vorschläge der Kommissionen variieren hier vor allem im Umfang der auszulagernden Leistungen (vgl. PK: 25ff., SK 19), typische zur Auslagerung vorgesehen Bereiche sind z.B. das Facilitymanagement, öffentliche Gesundheitsdienste, das Vermessungswesen etc.

<sup>50</sup> Diese Zahlen basieren auf extremen Annahmen der Studie: Anhand eines Benchmark Vergleichs zwischen den Bezirken, errechnen die Autoren ein Sparvolumen von 46% der Bezirksausgaben, wobei das Einsparpotential immer als die Differenz zum am kostengünstigsten produzierenden Bezirk ermittelt wird, dies entspricht knapp 2,2 Mrd EUR. Nimmt man zusätzlich an, das alle Tätigkeiten die private Güter produzieren vollständig privatisiert werden könnten so würden 58%, der Ausgaben der Bezirke eingespart werden. Zusammen ergibt dies eine mögliche Einsparpotential von 77%, was auf den Haushalt 2001 bezogen rund 3,7 Mrd. € entspricht.

<sup>51</sup> (EK: 38 SK: 28ff.),

- Benchmarking als zentrales Werkzeug zur Identifizierung von Verbesserungs- und Effizienzpotentialen, Benchmarking sollte sowohl zwischen den Bezirken als auch im Vergleich mit anderen Bundesländern realisiert werden.<sup>52</sup>
- Einführung eines umfassenden Controllings der Verwaltungsaktivitäten mit Kennzahlen für die wichtigsten finanziellen Rahmendaten<sup>53</sup>
- Steuerung über Kontrakte und Zielvereinbarungen
- Zusammenlegungen von Fach- und Ressourcenverantwortung.
- Einführung von One-Stop-Agencies als Teil einer Bürger- und Wirtschaftsorientierten Verwaltung.

Zugleich betont die Enquete-Kommission die Bedeutung der institutionellen Verankerung einer konsistenten Verwaltungsreformpolitik. Es gäbe keinen Mangel an Konzepten, vielmehr leide Berlin an einem Implementationsdefizit der Reformen. Dringend geboten sei deshalb die Konzentration der Kompetenzen für Verwaltungsreform bei einer Person (Statssekretärin/Staatssekretär) und zugleich die Schaffung geeigneter und wirksamer Werkzeuge zum Monitoring der Verwaltungsreformen<sup>54</sup>. Auch die BerlinStudie widmet sich unter der Überschrift „zivilgesellschaftlicher Umbau der Implementationsarena“ in einem sehr knappen Abschnitt Fragen der Verwaltungsreform. Neben den oben bereits dargestellten modernen Steuerungsinstrumenten plädierte sie für eine neue Formen der Kontextsteuerung sowie die bessere Organisation von Querschnittsaufgaben in der Verwaltung.<sup>55</sup>

Angesichts der Berliner Haushaltsnotlage widmen sich Enquete und Scholzkommission auch den (institutionellen) Voraussetzungen einer „besseren“ Haushaltspolitik. Die Enquete-Kommission schlägt ein sog. WNA-Budget<sup>56</sup> vor, auf dessen Basis der Haushalt langfristig qualitativ neu ausgerichtet werden soll<sup>57</sup>. Als quantitativer Maßstab soll ein (nicht unproblema-

---

<sup>52</sup> SK 19; PK 31; EK 35ff

<sup>53</sup> SK 29, EK 36. Zugleich warnt die Enquetekommission aber auch vor zu ambitionierten Steuerungssystemen, deren Komplexität in der Praxis zu einem über den Nutzen liegendem Zusatzaufwand führt. Ein von den

<sup>54</sup> EK: 37

<sup>55</sup> BS: 35

<sup>56</sup> d.h. einen an Wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben orientierten Haushalt. In Ihm sind die Ausgaben in vergangenheitsbezogene, gegenwartsbezogene und zukunftsbezogene Ausgaben unterteilt sein, Ziele der Politik soll es dann, stark vereinfacht, sein, den Haushalt vor allem auf die zukunftsbezogenen Ausgaben auszurichten und insbesondere die vergangenheitsbezogenen Leistungen, das ist z.B. der Schuldendienst aus Altschulden, Pensionslasten etc. zu reduzieren.

<sup>57</sup> Kernziel sei, dass die zukunftsorientierten Ausgaben dauerhaft die gegenwartsbezogenen und diese wieder um die vergangenheitsbezogenen Ausgaben übersteigen

tischer) Vergleich mit dem durchschnittlichen Ausgabenniveaus der Bundesländer sowie der Stadtstaaten dienen, wobei sich Eigenkonsolidierungsanstrengungen Berlins in einer unterdurchschnittlichen Primärausgabenquote spiegeln solle<sup>58</sup>.

Auch die Scholzkommission schlägt eine Orientierung der Haushaltspolitik am Prinzip der Nachhaltigkeit vor. Als Voraussetzung dafür betont die Scholzkommission vor allem die Notwendigkeit einer Rechnungslegung, die nicht nur die kassenwirksamen Ausgaben, sondern den gesamten Ressourcenverzehr (einschließlich unrealisierter Wertveränderungen) widerspiegelt.<sup>59</sup>

### ***1.2.2. Personal***

Ein eng mit der Verwaltungsmodernisierung verzahnter Bereich ist die Personalpolitik. Sie ist im Spiegel aller Studien für die Konsolidierung des Berliner Haushalts von zentraler Bedeutung. Personalkosten machen einen beachtlichen Teil des Landeshaushaltes aus, für 2006 ist ein Personalkostenanteil von 31% an den Gesamtausgaben vorgesehen<sup>60</sup>. Diese Bedeutung schlägt sich in den Vorschlägen der verschiedenen Studien nieder, wobei zwei Schwerpunkte durchgängig verfolgt werden: Erstens der haushaltspolitisch notwendige Personalabbau sowie zweitens die verwaltungspolitisch motivierte Verbesserung und Professionalisierung des Personalmanagements.

Als Ausgangspunkt würdigen Enquete- und Scholz-Kommission den bisher bereits realisierten Personalabbau. So wurde von 1991 bis 2004 der Personalbestand von 207.151 Mitarbeitern auf jetzt 132.227 Mitarbeiter reduziert, das entspricht -36,1 %.<sup>61</sup> Trotzdem sieht die Enquete-Kommission weiteren Einsparbedarf (und –möglichkeiten) von jährlich rund 1,2 Mrd. EUR, das entspricht rund 20.000 Stellen. Kitterer hingegen relativiert die bis 2001 erreichten Einsparungen anhand von Vergleichsdaten: So habe der prozentuale Personalabbau in Berlin sowohl unter dem Hamburgs als auch dem des Durchschnitts der neuen Bundesländer gele-

---

<sup>58</sup> Siehe auch in Kap..

<sup>59</sup> SK 73

<sup>60</sup> Senatsverwaltung für Finanzen 2006

<sup>61</sup> Diese Zahlen sind jedoch mit der gebotenen Vorsicht zu bewerten, da ein erheblicher Teil an Stellen lediglich in Trägerschaften anderer Rechtsform ausgelagert wurden und somit jetzt über die Sachausgaben finanziert werden EK: 75.



gen. Darüber hinaus liege die Personalausstattung Berlins nach wie vor deutlich über der als Vergleichsmaßstab herangezogenen Hamburgs<sup>62</sup>.

Die Prioritäten des weiteren Personalabbaus sollten sich nach Vorstellung der Enquete-Kommission vor allem auf die Administration staatlicher Dienstleistungen richten, Vergleiche mit Hamburg und Bremen zeigten, dass es nur geringe Unterschiede in der Anzahl von Mitarbeitern „vor Ort“ gäbe, wohl aber in der Verwaltung dieser Tätigkeiten, also im „back office“<sup>63</sup>. Die Scholz-Kommission sieht dagegen nur begrenzte Möglichkeiten weiterer Aufgabenverdichtungen<sup>64</sup>. Als zusätzliche Möglichkeiten der Personalreduzierung kommt deshalb vor allem ein aufgabenkritisches Vorgehen in Betracht, das zur Aufgabe oder Auslagerung bestimmter Aufgaben führen und letztlich sich in strukturellen Neuordnungen mit niedrigerem Personalbedarf niederschlägt. Dementsprechend vorsichtig schätzt die Kommission das Potential der kurz- und mittelfristig realisierbaren zusätzlichen Einsparungen im Personalbereich ein. Brutto seien bei Umsetzung der Vorschläge rund 200 Mio. EUR, netto deutlich über 100 Mio. EUR möglich. (Stand 2001). Das Gros der Einsparungen soll durch die „sachgerechtere“ Ausstattung der Berliner Bezirke erreicht werden, d.h. vor allem durch eine Abschöpfung der im Rahmen der Bezirksreform erzielten Synergiegewinne im Personalbereich. So ließen sich rund 1.500 Stellen oder jährlich rund 110 Mio. EUR einsparen.

Die alleinige Reduzierung der Stellenanzahl reicht der Enquete- und der Scholz-Kommission jedoch nicht aus. Vielmehr drängen sie auf umfangreiche Reformen im Tarif- und Dienstrecht, die auf eine Flexibilisierung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zielen. So sollten u.a. wichtige beamtenrechtliche Kompetenzen auf das Land übertragen und bessere Voraussetzungen für eine leistungsabhängige Bezahlung geschaffen werden<sup>65</sup>. Langfristig solle es, über die Statusgruppen hinweg, zu einem einheitlichen Dienst- und Tarifrecht für den öffentlichen Dienst kommen.

Insbesondere in einer Verbesserung der Personalbewirtschaftung sieht die Enquete-Kommission größeres Einsparpotential. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören unter anderem:

- Deckelung des Personalbudgets

---

<sup>62</sup> Kitterer S. 47

<sup>63</sup> EK 76

<sup>64</sup> SK: 39

- Bewirtschaftung der Personalbudgets durch selbständige Verwaltungseinheiten, Dezentralisierung der Personalverantwortung.
- Berücksichtigung von Lohnneben- und Pensionskosten bei Beamten, möglichst differenziert nach verschiedenen (Risiko-)Berufsgruppen, um die kurzfristig fiskalisch motivierte Verbeamtung zu stoppen.
- Einführung einer Produktivitätsdividende im Personalhaushalt (1% Reduktion pro Jahr).

Auch die Autoren des Privatisierungskatasters betonen die Bedeutung des Personalabbaus für die Sanierung des Haushaltes sowie die Umsetzung ihres Privatisierungskonzeptes. Als zentrales Hindernis für diese umfassenden Maßnahmen machen die Autoren vor allem das Arbeitsrecht und damit die Schwierigkeiten einer Personalanpassung an geringere Bedarfe aus. Deswegen schlagen sie ein System des freiwilligen Personalabbaus über Abfindungen und Frühverrentungen vor.<sup>66</sup> Neben der Dimensionierung des Personalbestandes messen die beiden Kommissionen auch der Personalqualität eine große Bedeutung zu<sup>67</sup>.

### ***1.2.3. Wirtschaftsförderung und Standortpolitik***

In verschiedenen Studien finden sich Vorschläge zur Verbesserung des Standorts Berlin und der Berliner Wirtschaftsstruktur. Entsprechend bilden diese einen Kern der Diskussion zur Zukunft Berlins. Weitgehende Einigkeit besteht dabei nicht nur in der Beschreibung der Ausgangslage, sondern auch bei den unterbreiteten Vorschlägen und in den groben Lösungswegen. Vernachlässigt wird dabei jedoch in allen Studien die zu erwartenden Auswirkungen solcher Vorschläge auf den Berliner Landeshaushalt.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> EK 41 ff. SK 49 ff.

<sup>66</sup> Nach dem Vorschlag sollte jeder Bedienstete dazu aufgefordert werden, den Betrag zu nennen, zu dem er bereit wäre aus dem Dienst auszusteigen. Durch die Auswahl der günstigsten Angebote könnte das Land so einen freiwilligen Personalabbau organisieren. Dieser Vorschlag enthält jedoch eine ganze Reihe rechtlich und praktisch problematischer Elemente (u.a. ein Koalitionsverbot der Arbeitnehmer im Bieterverfahren), die ihn zu einem interessanten aber kaum umsetzbaren Vorschlag machen PK 37.

<sup>67</sup> Unter der Formel „von der Personalverwaltung zum Personalmanagement“ fordern beiden Kommissionen u. a. Verbesserungen bei (1) verbesserter Auswahl und Qualifikation von Führungskräften, (2) stärkerer Betonung von Management anstatt Fachqualifikationen, (3) systematischere Fortbildung von Mitarbeitern und Einführung eines Fortbildungscontrollings, (4) stärker leistungsbezogener Bezahlung und flexiblerer Besoldung sowie (5) Reduktion des Krankenstandes auf Berliner Durchschnittszahlen.

<sup>68</sup> Dabei wird offensichtlich in der Mehrzahl der Vorschläge implizit unterstellt, dass sich eine verbesserte Wirtschaftsleitung sich unmittelbar positiv auf die Einnahmen des Landes auswirkt. Dieses ist jedoch unrealistisch, weil die positiven Wirkungen von Wirtschaftsprosperität und wirksamen -fördermitteln auf den

Berlin befindet sich nach Einschätzung der meisten Beobachter weiter in einem tief greifenden Strukturwandel, der sich, in Folge der Wiedervereinigung und durch das Wegbrechen erheblicher Kapazitäten des verarbeitenden Gewerbes in Ost- und West mit hoher Arbeitslosigkeit und einem stagnierenden Wirtschaftswachstum ausdrückt<sup>69</sup>. Es gibt aber auch positive Anzeichen, dass im Strukturwandel mittlerweile ein Bestand junger kleiner und mittlerer Unternehmen entstanden ist, deren kritische Masse und Größe jedoch noch nicht für dauerhafte Wirtschaftsdynamik ausreicht. Auch im Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen verfügt Berlin noch über Wachstumspotential, zumindest sind noch signifikante Unterschiede zu anderen deutschen Großstädten festzustellen. Festzustellen ist eine unterdurchschnittliche Exportorientierung der Berliner Wirtschaft, sodass Berlin von der weltwirtschaftlichen Dynamik nur bedingt profitieren kann.

Die aus dieser Bewertung der Ausgangslage abgeleiteten Vorschläge u.a. der Enquetekommission, der Berlin-Studie und weiterer Expertise<sup>70</sup>, lassen sich auf folgende drei Kernthemen verdichten:

1. Die Berliner Wirtschaftsförderung muss sich stärker auf bestimmte Förderschwerpunkte konzentrieren (Cluster, Kompetenzfelder etc.).<sup>71</sup>
2. Die Wirtschaftsförderung muss sich stärker an den vorhandenen Potentialen und vorhandene Unternehmensstrukturen orientieren, insbesondere muss sie die Stärken in Berlins Wissenschaftslandschaft und der Kulturlandschaft widerspiegeln.
3. Die Förderung sollte gezielt auf bestimmte (infrastrukturelle) Engpässe, beispielsweise innerhalb eines Clusters, oder aber auf kritische Phasen der Unternehmensentwicklung, bspw. Gründung, Entwicklung neuer Produkte ausgerichtet sein und sich vor allem auf mittelständische Unternehmen konzentrieren. Im Gegenzug sollte die Bestandsförderung weitgehend auslaufen.

---

Haushalt aus zwei Gründen nur verzögert eintreten. Zum einen wirkt Wirtschaftsförderung in der Regel eher mittel- bis langfristig, zum anderen werden zusätzliche Steuereinnahmen durch verringerte Zahlungen im Länderfinanzausgleich weitgehend ausgeglichen. Siehe dazu auch Abschnitt ....

<sup>69</sup> Vgl. hierzu BerlinStudie S. 75ff. ; Enquete S. 19 ff.; DIW 164ff

<sup>70</sup> z.B. Boston Consulting (2005)

<sup>71</sup> Die Auswahl der Kompetenzfelder und Cluster variiert:

Einige Studien<sup>72</sup> sehen auch institutionellen Handlungsbedarf innerhalb der Wirtschaftsförderung, deren Organisation gestrafft und an den Kompetenzfeldern ausgerichtet werden sollte. So soll die Wirtschaftsförderung in die Lage versetzt werden, über die klassische Förderung hinaus auch als Vernetzungs- und Service Stelle für Cluster und Unternehmen des Bestandes auftreten zu können. Zusätzlich wird insbesondere auf die Evaluation von Förderprogrammen Wert gelegt<sup>73</sup>, die in Zukunft eine bessere Einschätzung der Wirksamkeit von Förderprogrammen erlauben soll<sup>74</sup>.

Schließlich werden als wichtige standortpolitische Maßnahmen von der Enquete-Kommission auch Bürokratieabbau, also hier insbesondere in der Interaktion mit der Wirtschaft, und der zügige Bau des Großflughafens vorgeschlagen.

#### ***1.2.4. Wissenschafts- und Innovationspolitik***

Wissenschaft und Kultur werden über fast alle Studien hinweg als zentrale Standortfaktoren Berlins bewertet, die es in die Wirtschaftsförderungsstrategie einzubinden gilt. Gerade die Bereiche Wissenschaft und Kultur zeichnen sich durch einen hohen Anteil öffentlicher Finanzierung aus, zugleich sind die Bereiche Wissenschaft und Kultur ein Kern der Länderautonomie, indem sie große Gestaltungsspielräume über Höhe und Art der Ausgaben besitzen. Diese Kombination von hohen Ausgaben und weitgehender Gestaltungsautonomie setzt die Ausgaben für Kultur und Wissenschaft in der Haushaltsnotlagen-situation unter erhöhtem Konsolidierungsdruck. Das Spannungsfeld zwischen wichtigem Standortfaktor und dem Druck zur Haushaltskonsolidierung bildet demnach auch den Rahmen, in dem die meisten Studien ihre Vorschläge formulieren. Vorschläge zur Neuausrichtung der Wissenschafts- und Kulturlandschaft finden sich dabei vor allem bei der Enquete-Kommission sowie in der BerlinStudie.<sup>75</sup> Im Wissenschaftsbereich sind mit Einsetzung der Berliner Wissenschaftskommission im No-

---

<sup>72</sup> Scholz S.90, BCG

<sup>73</sup> z.B. Boston Consulting (2005)

<sup>74</sup> Neben dieser vorgeschlagenen regelmäßigen oder laufenden Evaluation liefert die vom Senat beauftragte Studie der Boston Consulting Group bereits eine umfassende Evaluation des bestehenden Förderportfolios, deren Ergebnisse in die Neuausrichtung der Förderpolitik einfließen sollen.

<sup>75</sup> Die Scholzkommision hat sich bewusst gegen eine Einbeziehung der beiden Politikfelder entschieden, weil zum einen bereits genug Expertise vorhanden sei, zum anderen aber evtl. auch um diesen besonders brisanten Bereich zu umschiffen

vember 2005 demnächst neue Impulse für eine Neuausrichtung der Wissenschaftslandschaft zu erwarten.<sup>76</sup>

Auch bei der Weiterentwicklung der Wissenschaftslandschaft lassen sich über die verschiedenen Studien hinweg zentrale Leitthemen ausmachen. Mit an oberster Stelle steht dabei die bessere wirtschaftliche Nutzung des vorhandenen Wissenspotentials, dies kann durch eine Einbindung von Wissensinstitutionen in bestimmte Cluster<sup>77</sup>, aber bspw. auch durch die Förderung von Ausgründungen und Maßnahmen aktiven Wissensmanagements passieren<sup>78</sup>. Zweitens sollten die universitäre wie ausseruniversitäre Forschung stärker auf international sichtbare und renommierte Schwerpunkte konzentriert werden, insbesondere durch Kooperation der verschiedenen regionalen Akteure. Erst eine Konzentration auf bestimmte Schwerpunkte macht die Wissensressourcen der Stadt auch für Unternehmen interessant.<sup>79</sup>

Die Diskussion um die Zukunft der Hochschullandschaft kreist zum einen um die zukünftige Finanzierung der Hochschulen, zum anderen um teilweise enge mit der Finanzierung verbundene Fragen der Hochschulstruktur und Organisation.

Die Einführung von Studiengebühren auch für das Erststudium ist eine häufig vorgeschlagene Option zur Verbesserung der Hochschulfinanzen<sup>80</sup>, einzig die Berlinstudie diskutiert dieses Thema nicht. Dabei wird aber vor allem der zusätzliche Charakter dieser Mittel betont. Über diese individuelle Studiengebühren hinaus schlägt die Enquetekommission einen Hochschulfinanzausgleichs zwischen den Bundesländern vor, Ziel soll es sein, diejenigen Länder mit unterdurchschnittlichen Angebot an Studienplätzen an den Kosten der, überdurchschnittlich vorgehaltenen Berliner Studienplätze zu beteiligen (EK 28).

Die Reorganisation der Hochschulen (Verhältnis zum Senat; interne Strukturen und Prozesse), wird als zweites dominierendes Thema zur Optimierung des Wissenschaftsstandorts diskutiert. Im Blick sind dabei (in unterschiedlicher Gewichtung) Effizienzgewinne und eine Steigerung der Leistungen von Forschung und Lehre. Häufig vorgeschlagen werden innovative Rechts- und Finanzierungsformen (wie die Stiftungsuniversität). Solche erlauben zum ei-

---

<sup>76</sup> Die Wissenschaftskommission Berlin ist ein von der Initiative „an morgen denken“ ins Leben gerufene Kommission mit Mitgliedern aus Wissenschaft und Wirtschaft, die eine Strategie zur Neuordnung und Weiterentwicklung des Berliner Wissenschaftsstandorts entwerfen soll.

<sup>77</sup> Enquete-Kommission 2005

<sup>78</sup> Berlinstudie 2000: 43ff..

<sup>79</sup> EK: 27, BS: 51.

<sup>80</sup> DIW, PK, EK

nen eine größere Autonomie der Hochschule (Organisation, Anstellungsverhältnisse etc.) zum anderen erleichtere die Form der Stiftungsuniversität deutlich stärkere Einwerbung von privaten Mitteln. Die Autoren des Privatisierungskatasters sehen die Stiftungsuniversität vor allem als Vorstufe für eine vollständige Privatisierung der Hochschulen.

Unabhängig von der Rechtsform werden Fragen der inner- wie auch intraorganisatorischen Steuerung der Hochschulen aufgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei der Einsatz von Ziel und Leistungsvereinbarungen, zwischen Hochschulen und Senat sowie innerhalb der Hochschulen. Sie sollen zu einem effizienteren Mitteleinsatz beitragen und auch Belohnungsmechanismen für z.B. für besonders erfolgreiche Drittmiteleinwerbungen ermöglichen. Um Synergieeffekte in der Universitätsverwaltung zu ermöglichen und um künftige Konzentrationen und Schwerpunktsetzungen leichter verwirklichen zu können schlägt die Enquete-Kommission zudem die Überprüfung eines Modells der „University of Berlin“ vor. Analog zu bspw. der „University of California“ könnten so zentrale Funktionen der Hochschulen gebündelt und dennoch gleichzeitig die jeweilige eigenständige Identität der Universitäten gewahrt bleiben.

Eng verknüpft mit der Frage der Finanzierung der Hochschulen wird die Frage nach der Kapazität der Hochschulen diskutiert. Während Berlin hier deutlich über dem Durchschnitt aller Bundesländer liegt, ist die Anzahl der Studienplätze im Vergleich zu den Großstädten Bremen, Hamburg oder München nicht auffällig hoch. Aus diesem Grund raten Brenke et al. von einem weiteren Abbau der Studienplätze ab. Die Autoren der BerlinStudie hingegen fordern gar einen erneuten Ausbau der Kapazitäten auf rund 150.000 Studienplätze, mit einem besonderen Schwerpunkt auf den praxisnahen FH-Studiengängen, ohne jedoch die Folgen für den Haushalt dabei ernsthaft zu bedenken. Die dritte mögliche Position, einen weiteren Abbau von Studienplätzen, wird in keiner der hier untersuchten Studien als vernünftige Lösung angesehen.

#### ***1.2.5. Kulturpolitik***

In den Vorschlägen zur Neuordnung des Kulturbereichs finden sich ähnliche Argumentationsmuster wie im Wissenschaftsbereich, es gilt auch hier einen wichtigen Standortfaktor zu erhalten, und Neuordnungen aufgrund des Konsolidierungszwanges sollen möglichst nicht zu „Kaputtspareffekten“ führen. Effizienzsteigerungen sollten in diesem Sinne zuerst durch eine

Binnenmodernisierung der Kulturbetriebe erreicht werden. Insbesondere gehören hierzu neue, privatrechtliche Rechtsformen, leistungsorientierte Steuerungsinstrumente und ein flexibleres Tarifrecht für den künstlerischen Bereich<sup>81</sup>.

Vor allem die Enquete-Kommission plädiert kassenlagenorientiert für eine grundlegende Neuausrichtung der Berliner Kulturförderung. Ausgangspunkt muss eine klare Zielbestimmung und Prioritätensetzung sein (Welche Kultur soll Berlin haben? Wieviel Kultur soll Berlin haben?). Darauf aufbauend sei das Förderinstrumentarium weg von der institutionellen Förderung hin zu flexiblerer Projekt- und Leistungsbezogener Förderung umzubauen, nur so könne verhindert werden, dass Sparzwänge (konzeptlos) proportional an alle Kulturbereiche und -institutionen durchgereicht würden. Von zentraler Bedeutung für Berlin sei dabei vor allem die Förderung der Spitzen- und Hochkultur auf der einen und der Sub- und Grassrootkultur auf der anderen Seite. Alles dazwischen könne sich Berlin nicht mehr leisten. Dieses Bewusstsein knapper zu Verfügung stehender Mittel durchzieht die Analyse der BerlinStudie nicht in gleichem Maße. Vielmehr wird eine bessere Vernetzung und Verknüpfung der Kultur am Standort angeregt, um Kultur als Wirtschaftsfaktor besser nutzbar machen zu können.

Auch der Privatisierungskataster greift Fragen der Kulturförderung auf, hier allerdings unter der Überschrift Subventionsabbau. Dabei argumentieren die Autoren ganz im Gegensatz zu den anderen Studien, dass der Umfang des Kulturangebotes nur bedingt von der Höhe der Subventionen abhinge. Sänke das wettbewerbsverzerrende subventionierte Kulturangebot, würde sich der Markt für private Kulturangebote verbreitern, es sei also a priori nicht davon auszugehen, dass der Umfang insgesamt abnähme. Auch ein Zusammenhang zwischen Umfang der öffentlichen Förderung und Qualität könne nicht ohne weiteres gezogen werden. Da ein vollständiger Subventionsabbau jedoch politisch kaum durchsetzbar sei, schlagen sie ein am Grundsatz der Gleichbehandlung orientiertes Modell vor, bei dem sich die Förderung von Institutionen jeweils am Verhältnis der besten Institution gemessen im Verhältnis von Einnahmen zu Zuschuss orientiert. Bei einem vollkommenen Wegfall der Subventionen ließe sich so 300 Mio. € bei der zweiten Lösung immerhin noch 200 Mio. € einsparen.

---

<sup>81</sup> EK BS

Schließlich gibt es auch Vorschläge die Finanzierungsbasis zu verbreitern, entweder indem die Nutzer stärker an den Kosten beteiligt werden<sup>82</sup>, vor allem aber auch indem der Bund sein Engagement für die Hauptstadt kultur noch stärker ausweitet.<sup>83</sup>

### *1.2.6. Hauptstadtrolle und Länderfusion*

Die Finanzierung der Hauptstadt kultur ist jedoch nur ein Teilaspekt der teilweise intensiv geführten Diskussion um einen angemessenen Ausgleich des Bundes für die von Berlin zu tragenden Hauptstadtkosten. Hier sehen die beiden Kommissionen Handlungsbedarf für Berlin, es solle auf eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten der Hauptstadt drängen. In einem ersten könnten zum Beispiel zunächst die Hauptstadtkosten und die derzeitigen Zahlungen des Bundes durch einen jährlichen Bericht an das Abgeordnetenhaus transparent gemacht werden.<sup>84</sup> Die Scholz-Kommisison betont dabei, dass die Hauptstadtkosten unbedingt vom Länderfinanzausgleich zu trennen seien, um so nicht ggf. eine zukünftige Fusion mit Brandenburg (finanziell) zu erschweren. Die BerlinStudie hingegen betont vor allem die Chancen der neuen Hauptstadt, die zu einer deutlich dynamischeren Stadtentwicklung beitragen werden.<sup>85</sup> Einen weiteren Blick auf die Frage der Hauptstadt funktion Berlins wirft ein Sammelband der Nationalstiftung:<sup>86</sup> In ihm werden, jenseits einer konkreten Maßnahmenorientierung, Fragen der Rolle der Hauptstadt im vereinten Deutschland, ihrer Finanzierung, und der Bedeutung von Wissenschaft und Kultur für die Stadt diskutiert.

Auch wenn kein notwendiger Zusammenhang zwischen Hauptstadt funktion und der Länderfusion besteht, so weist doch Grimm auf einen wichtigen (polit-) praktischen Zusammenhang zwischen Hauptstadtfinanzierung und Länderneugliederung hin: So erschwere die Einheit von Land und Gemeinde Berlins die Finanzierung der Hauptstadtkosten, da jede Ungleichbehandlung eines Bundeslandes im System des bundesdeutschen Föderalismus und Finanzausgleiches geeignet ist, Widerstand und Eifersucht der anderen Bundesländer auszulösen.<sup>87</sup> Ein ge-

---

<sup>82</sup> DIW 174; EK 31,

<sup>83</sup> EK 30; DIW 174.

<sup>84</sup> EK: 101

<sup>85</sup> BS. 31

<sup>86</sup> Biedenkopf, Kurt/ Reimers, Dirk/ Rolfink, Armin (Hrsg.) (2003): Berlin - Was ist uns die Hauptstadt wert?. Herausgegeben im Auftrag der Nationalstiftung. Opladen: Leske + Budrich.

<sup>87</sup> Grimm, Dieter (2003): Der verfassungsrechtliche Status der Hauptstadt, in: *Biedenkopf, Kurt/ Reimers, Dirk/ Rolfink, Armin (Hrsg.): Berlin - Was ist uns die Hauptstadt wert? Herausgegeben im Auftrag der Nationalstiftung*. Opladen: Leske + Budrich: 45-48.



meinsames Bundesland Berlin-Brandenburg würde hingegen die Förderung von Berlin als Kommune ermöglichen und damit das mögliche Konfliktpotential verringern.

Enquete und Scholzkommission haben vor allem verwaltungs- und wirtschaftspolitische Überlegungen im Auge, wenn sie eine Fusion der beiden Bundesländer fordern. So ließen sich durch die Fusion der Landesregierungen und wichtiger Landesinstitutionen (z.B. Gerichte) nicht unerhebliche Mittel einsparen und zudem den Koordinationsbedarf zwischen Berlin und seinem Umland deutlich verringern. Um die Option einer Länderfusion vorzubereiten, schlägt die Scholz-Kommission eine Vereinheitlichung von Verwaltungsstrukturen und –prozessen (IuK-Ausstattung) in Berlin und Brandenburg und die Zusammenlegung ausgewählter Institutionen vor. Als kritisch für das Gelingen einer Fusion wird die Finanzierung des gemeinsamen Landes im Länderfinanzausgleich gesehen: Nur wenn die Fusion nicht mit finanziellen Einbußen verbunden ist (z.B. durch den Wegfall der Einwohnerwertung des Stadtstaates Berlin), sei sie politisch durchsetzbar und auch finanzierbar.

Die finanziellen Folgen einer Länderfusion sind nach Einschätzung des DIW<sup>88</sup> nur schwer zu quantifizieren, insbesondere sollten die Auswirkungen auf die Wirtschaftsdynamik nicht überschätzt werden, keinesfalls werde die Fusion zu einer „Jobmaschine“. Die positiven Folgen einer Fusion seien eher indirekt und langfristig zu erwarten, so könnten insbesondere Koordinationsprobleme in der Planung, aber auch schädliche Ansiedlungswettbewerbe verhindert werden. Immerhin ließen sich jedoch im Bereich der Landesverwaltung(en) durch die Fusion rund 10.000 Stellen einsparen, das entspräche einem Ausgabensenkungsvolumen pro Jahr von rund 500 Mill. EUR<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Brenke, Karl/ Geppert, Kurt/ Hopf, Rainer/ Pfeiffer, Ingo/ Spieß, C. Katharina/ Vesper, Dieter/ Wagner, Gert G. (2002): Bausteine für die Zukunft Berlins, in: *DIW-Wochenbericht* 69 (10): 163-180.

<sup>89</sup> Ibid., in.

### 1.3. *Potentiale (und Grenzen) einnahmeorientierter Konsolidierungsstrategien*

Gerade die Reflektion externer (Studien-) Vorschläge zur Konsolidierung und Zukunft Berlins macht deutlich, dass sich zentrale Diskussionselemente auf eine mittelfristige Verbesserung der (wirtschaftlichen) Standortbedingungen richten (und weniger auf kurzfristige wirkungsvolle größere Konsolidierungseinschnitte oder eine langfristige Konsolidierung Berlins auf Grundlage der als unzureichend eingeschätzten wirtschaftlichen Standortpositionierung). Entsprechende Diskussionsschwerpunkte lassen sich auch in der politischen Diskussion feststellen. Hintergrund ist die – zweifellos richtige – Erkenntnis, dass eine langfristig positive (auch finanzpolitische) Strategie für Berlin unbedingt standortstärkend ausgelegt werden sollte und (nur) damit einem der finanzpolitischen Hauptprobleme Berlins – seiner Einnahmenschwäche aus eigenen Steuereinnahmen – entgegenzuwirken ist<sup>90</sup>.

Diese vorbehaltlos zu unterstützende Ausrichtung unterstreicht zudem, innerhalb eines Sanierungsprogramms

- streng zu beachten, notwendige Konsolidierungsmaßnahmen verträglich mit wirtschafts- und wachstumsrelevanten Kontexten auszugestalten, um "Kaputtspareffekte" zu vermeiden, und auch
- der Investitionspolitik des Landes unter Standortaspekten besonderes Augenmerk zu widmen<sup>91</sup>.

Dieses entspricht auch generell der Erfahrung aus den Entwicklungen und Strategien früher als besonders strukturschwach geltender Bundesländer (wie z. B. Bayern als ehemaligem Nehmerland im Länderfinanzausgleich), die eine Positionsverbesserung über einen längeren Zeitraum primär durch ihre Investitions- und Wirtschaftspolitik erreichen konnten.

Gleichwohl sind die kurz- und mittelfristigen Möglichkeiten Berlins, einnahmenorientierte Sanierungseffekte zu realisieren, außerordentlich begrenzt. Vor allem die besondere Rolle Berlins als Nehmerland im Länderfinanzausgleich schafft einen spezifischen Handlungsrah-

<sup>90</sup> Über die Bewältigung der Einnahmenschwäche hinaus setzt solches auch an durch mangelnde Standortposition verursachte Ausgabenpositionen in den Bereiche Soziales, Arbeit sowie nachgelagerten Ausgabenbereichen (z. B. Sicherheit) an.

<sup>91</sup> Dabei ist festzustellen, dass – im Gegensatz z. B. zur früheren Sanierungsprogrammentwicklung in Bremen – die Investitionskomponente in der Berliner Diskussion bisher eine vergleichsweise untergeordnete Rolle gespielt hat. Dies gilt v. a. hinsichtlich der Auflage spezieller Standortinvestitionsprogramme zur Stärkung der wirtschafts- und damit auch langfristigen Einnahmenkraft, die z. B. in Bremen in konzeptionell durchaus überzeugender Weise im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm aufgelegt wurden (Investitionssonderprogramme ISP).

men für die Haushaltsanierung in Berlin, der hier in aller gebotenen Kürze skizzierte werden soll. Im Kern ergibt sich daraus, dass es speziell auf der Einnahmenseite kaum Möglichkeiten gibt, unmittelbare substantielle Konsolidierungsbeiträge zu erwirtschaften.

### ***1.3.1. Finanzausgleichsbegründete Abschöpfung von Einnahmenverbesserungen - Berlin als Nehmerland im Länderfinanzausgleich***

Mit der Verabschiedung des

- Maßstäbengesetzes, des
- neuen Finanzausgleichsgesetzes sowie des
- Solidarpaktfortführungsgesetzes

wurden wichtige Bestimmungen der föderalen Finanzbeziehungen überarbeitet und bis 2019 fortgeschrieben. Die im Jahr in 2005 in Kraft tretenden Veränderungen des Länderfinanzausgleichs betreffen alle drei Stufen des Finanzausgleichs, d.h. den Umsatzsteuervorgangsausgleich, den horizontalen Länderfinanzausgleich i.e.S. sowie den vertikalen Finanzausgleich durch Transfers des Bundes (Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen).

Einen Überblick über die wesentlichen Änderungen gibt die Tabelle auf nachfolgender Seite<sup>92</sup>.

Das Land Berlin ist, seit der erstmaligen Einbeziehung der neuen Länder in den Finanzausgleich 1995, der größte Empfänger von Leistungen des Länderfinanzausgleichs. Von besonderem Interesse für diese Studie sind deshalb die Auswirkungen, die Veränderungen auf der Einnahme bzw. Ausgabenseite des Berliner Haushaltes auf die Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs haben.

---

<sup>92</sup> vgl. Fehr/Tröger 2003: 392

Regelungsbereich	Altes Recht	Neues Recht
<b>1. Umsatzsteuerverteilung</b>		
<i>Vertikal</i>	-	Vorabentnahme eines Fehlbetrags aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes (siehe Punkt 4)
<i>Horizontal: Fehlbeträge im Umsatzsteuer-Vorwegausgleich</i>	Auffüllung zu 100% auf 92 % des Durchschnitts	Auffüllung zu 95 % bis 97 % des Durchschnitts, dann abfallend auf 60% von 97 % bis 100% des Durchschnitts
<b>2. Länderfinanzausgleich i.e.S</b>		
<i>„Prämienmodell“</i>	Nein	Freistellung von 12 % der überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen je Einwohner durch Finanzkraftabzug
<i>Einbeziehung Kommunalsteuern</i>	Zu 50%	Zu 64%
<i>Ermittlung Realsteuerkraft</i>	Über einheitliche Hebesätze	Ohne Hebesätze
<i>Einwohnergewichtung Gemeindesteuern</i>	Nach Gemeindegröße und Einwohner dichte gestaffelte Einwohnerwertung	Dünn besiedelte Länder: Mecklenburg-Vorpommern 105%, Brandenburg 103%, Sachsen-Anhalt 102 %, Stadtstaaten 135 %, sonst 100%
<i>Hafenlasten</i>	Für Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen insgesamt 153,4 Mill. Euro als Abzug von der Finanzkraft	Außerhalb des Länderfinanzausgleichs im Umfang von 38,3 Mill. Euro als Finanzhilfe des Bundes für Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen gewährt / von der Ländergesamtheit finanziert
<i>Ausgleichstarif</i>	Ber. von Zuweisungen und Beiträgen, vgl. sep. Darstellung	
<i>Garantieklauseln</i>	Bei Überschreiten der Abschöpfungsgrenzen Ausgleich im Verhältnis der noch vorhandenen Überschüsse der Zahlerländer	Deckelung der durchschnittlichen Abschöpfung für jedes Zahlerland auf 72,5%. Über dieser Grenze hälftige Belastung von Zahlern/Empfängern
<b>3. Bundesergänzungszuweisungen</b>		
<i>Fehlbetrags-BEZ</i>	Auffüllung zu 90 % auf 100% des Länderdurchschnitts	Auffüllung zu 77,5 % auf 99,5% des Länderdurchschnitts
<i>BEZ-Kosten politischer Führung</i>	786 Mill. Euro an neun Länder	517 Mill. Euro an zehn Länder
<i>BEZ neue Länder (Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen)</i>	Rund 7,16 Mrd. Euro an die neuen Länder und Berlin	Rund 10,5 Mrd. Euro an die neuen Länder und Berlin im Jahre 2005, danach degressiv ausgestaltet bis 2019
<b>4. Fonds Deutsche Einheit</b>		
<i>Vertikale Verteilung zwischen Bund und Länderebene</i>	Anteilige Abfinanzierung durch Bund und alte Länder	Übernahme durch den Bund gegen Kompensation aus Festbetrag von 1.323 Mill. Euro aus dem Umsatzsteueranteil der Länder sowie Entlastungen des Bundes bei den BEZ
<i>Horizontale Verteilung auf Länderebene</i>	Hälftig nach Einwohnern / Finanzkraft (West-Berlin vorab nur nach Einwohnern)	Entfällt

Zunächst ist festzuhalten, dass der Länderfinanzausgleich, im engeren wie im weiteren Sinne, fast ausschließlich an der Einnahmeseite der Länderhaushalte orientiert ist. Die Ausgabenseite der Länderhaushalte wird nur durch die Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe berücksichtigt<sup>93</sup>.

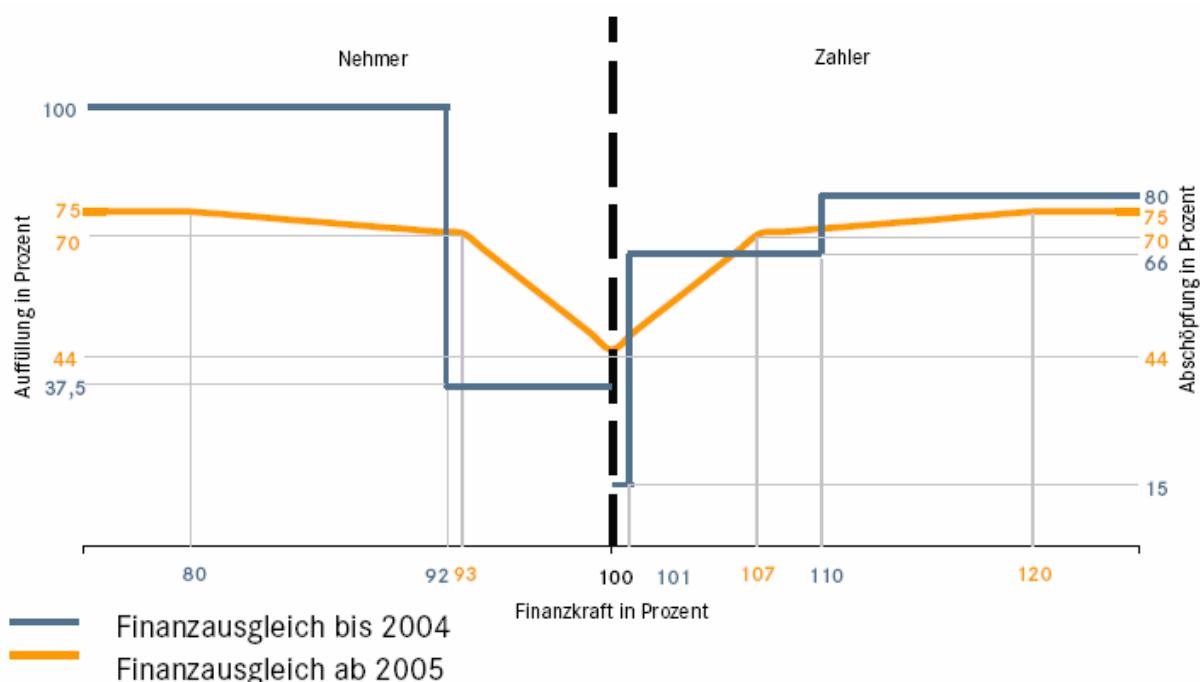
Zusätzlich gewährt der Bund Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen an ausgewählte Länder, die ebenfalls mit einem spezifischen Bedarf begründet sein müssen. Dies sind im Moment die Mittel des Solidarpakt II, Mittel zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit, sowie Mittel zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (§§ 3-4 FAG). Diese Konstruktion, dass die realen Ausgaben der Länder also nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, hat zur Folge, dass Einsparungen auf der Ausgabenseite im vollen Umfang dem Landeshaushalt zur Verfügung stehen und nicht etwa durch niedrigere Zuweisungen teilweise kompensiert werden.

Anders sieht es hingegen auf der Einnahmeseite aus. Die Konstruktion der drei Stufen des Länderfinanzausgleichs (LFG) basiert auf einer weitgehenden Angleichung der (teilweise modifizierten) pro Kopf Einnahmesituation der Länder:

1. Zunächst werden im Rahmen des Umsatzsteuerausgleichs den Ländern mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft Ergänzungsanteile gewährt. Durch den für den Umsatzsteuerausgleich geltenden Tarif wird die Finanzkraftdifferenz bis 97 Prozent zu 95 Prozent ausgeglichen, in der zwischen 97 Prozent und dem Durchschnitt liegenden Zone gilt ein linear fallender Ausgleichstarif zwischen 95 und 60 Prozent. In dieser Stufe werden zunächst nur die Ländersteuern und die dem Land zustehenden Anteile aus den Gemeinschaftssteuern berücksichtigt.
2. Anschließend beginnt der Länderfinanzausgleich i.e.S.: Maßstab für den Ausgleich ist die so genannte Gleichungsmesszahl, sie besteht aus dem nach Einwohnerzahl gewichteten Länderdurchschnitt der Steuereinnahmen. Berücksichtigt werden die Steuereinnahmen der Länder sowie die kommunale Steuerkraft zu 64%. Hier fließt nun die Einwohnergewichtung in die Berechnungen ein, bei den Ländersteuern ist dies die

Einwohnerveredelung der Stadtstaaten um 135 %; bei den kommunalen Steuern gelten Veredlungsfaktoren noch einmal für die Stadtstaaten sowie für die dünn besiedelten Flächenstaaten (s.o.). Liegt nun die tatsächliche Finanzkraft (Finanzkraftmesszahl) eines Landes unter dem Länderdurchschnitt, werden die fehlenden Beträge teilweise aufgefüllt, wobei die Länder über dem Durchschnitt Mittel abgeben müssen. Der Verlauf des eigentlichen Ausgleichtarifs lässt sich der Abbildung 1.1 entnehmen. Der seit 2005 eingeführte Verzicht auf die Vollauffüllung bis 92 % sowie die Einführung einer Prämie bei überdurchschnittlichem Einnahmenwachstum sollen den Finanzausgleich insgesamt anreizfreundlicher gestalten. Im Rahmen der Prämienregelung werden 12 Prozent von überproportional gewachsenen Steuereinnahmen von der Anrechnung ausgenommen.

3. In der dritten Stufe werden schließlich vom Bund im Rahmen von Bundesergänzungszuweisungen die zu 99,5% der Ausgleichsmesszahl noch fehlenden Beträge zu 77,5% ausgeglichen.



Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2005:18

Dieser institutionelle Rahmen des Länderfinanzausgleichs beschränkt die Möglichkeiten Berlins, über die Einnahmenseite die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. Trotz anders lautender Verlautbarungen, bietet auch die Neuregelung des Finanzausgleichs kaum verbesserte

<sup>93</sup> Das sind zum einen die Einwohnerveredelung der Stadtstaaten im Rahmen der Anrechnung der Ländersteuern (135%), die Einwohnerveredelung bei der Anrechnung kommunaler Steuern in Stadtstaaten (ebenfalls 135 %) sowie dünn besiedelter Flächenstaaten (MV 105%; BB 103%; ST 102%).

Anreize, durch Eigenanstrengungen auch kurzfristig die Einnahmesituation eines Landes zu verbessern. Modellrechnungen des Sachverständigenrates (2001: 214) zeigen, dass bei einer Erhöhung der Lohnsteuereinnahmen von 1 Mio. Euro nur rund 134.200 Euro, im Falle höherer Einnahmen aus der Körperschaftssteuer wären es nur 82.300<sup>94</sup>, im Land verbleiben. Die Gewinne durch die Prämienregelung betragen in diesen Fällen aber immerhin 45.000 bzw. 53.700 Euro. Anhand einer Auszahlungsmatrix zeigen zudem Fehr und Tröger (2003: 399) für die Länder Bayern und Sachsen, in diesem Fall unter Berücksichtigung der Einnahmenverteilung zwischen Land und Kommunen, dass die optimale Strategie zur Maximierung der Einnahmen für das finanzschwache Land Sachsen ein Verbleib auf dem niedrigen Einnahmestandard bei gleichzeitigem Einnahmewachstum im Geberland ist.

Aus der Sicht des Nehmerlandes Berlin böte neben der Inanspruchnahme des Prämienmodells vor allem die Erhöhung der Einnahmen aus kommunalen Steuern die Möglichkeit, die eigenen Steuereinnahmen zu vergrößern, ohne dass ein Großteil der erzielten Mehreinnahmen durch verringerte Erlöse aus dem Länderfinanzausgleich verloren geht. Durch die nur anteilige Berücksichtigung der kommunalen Steuern in Höhe von 64% wird ein Teil der zusätzlich erzielten Steuereinnahmen des Landes nicht bei der Berechnung der Finanzkraftmesszahl berücksichtigt, und steht somit direkt im Haushalt zur Verfügung.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass für die Haushaltskonsolidierung Berlins vor allem die Ausgabenseite der Schlüssel sein muss. Einnahmesteigerungen können, auf kurze Sicht, nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Einnahmesituation beitragen, da Einnahmeverbesserungen zu einem großen Teil durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft werden.

Nichts desto trotz kommt aber auch der Verbesserung der Einnahmeseite Bedeutung zu. Auch nach Auslaufen des Solidarpaktes und möglicher Haushaltshilfen muss Berlin einen nachhaltigen Haushalt aufweisen können, in langfristiger Perspektive ist deshalb eine verbesserte Einnahmebasis unabdingbar. Kurzfristig kommt den Eigenanstrengungen auch auf der Einnahmeseite aber zu allererst eine symbolische Bedeutung zu. Berlin signalisiert dem Bund und den anderen Ländern der Solidargemeinschaft so deutlich, dass es gewillt ist, an der Beseitigung der Haushaltsnotlage auch aus eigener Kraft aktiv mitzuwirken. Zum

---

<sup>94</sup> Unter Einbeziehung des Prämienmodells, Berechnungen nach dem ab 2005 geltenden verfahren mit Zahlenmaterial des Jahres 2002.

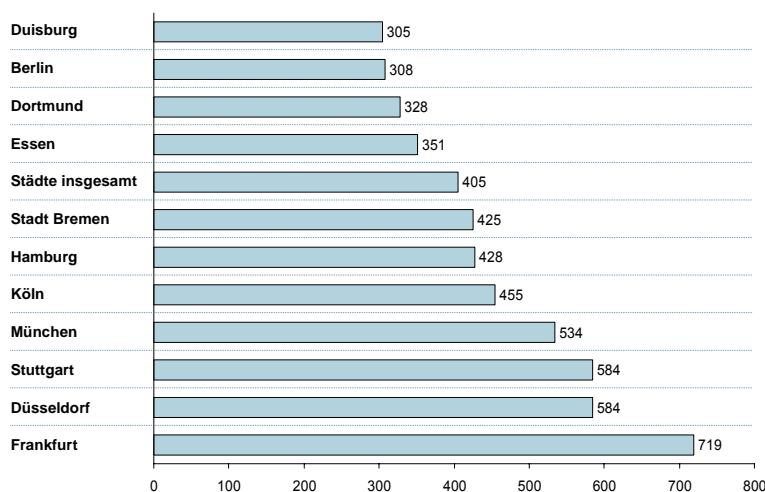
anderen bringt eine Verbesserung der Einnahmesituation für die Geberländer natürlich eine Entlastung bei den Transfers im Rahmen des Länderfinanzausgleich.

### ***1.3.2. Langfristige Einnahmen- und standortorientierte Elemente des Konsolidierungsprogramms***

Ungeachtet des Analyseergebnisses, dass einnahmenorientierte Konsolidierungspolitik unmittelbar nur geringe Finanzbeiträge beibringen kann, bleibt festzustellen, dass die eigentliche strukturelle Finanzproblematik Berlins in der ungenügenden Wirtschaftskraft der Stadt und damit einer chronischen Einnahmenschwäche liegt. Deshalb bleiben Sanierungskonzepte, die diese Problematik nicht hinreichend beachten, wenig überzeugend. Denn das Risiko, dass Berlin auch nach einer erfolgreichen Erfüllung jetziger Sanierungsziele später wiederum zum Notlagenfall wird, bleibt bei anhaltender Standortschwäche hoch – speziell auch aufgrund absehbaren Auslaufens der vereinigungsbedingten bundesstaatlichen Finanztransfers. Dies gilt umso mehr, wenn Berlin weiter in höherem Ausmaß seine Einnahmedeckung aus Länderfinanzausgleich und Bundeszuweisungen deckt als die beiden anderen Stadtstaaten.

Die wirtschaftliche Schwäche Berlins wird an einigen Kennziffern deutlich. Im Vergleich zu den anderen Stadtstaaten und auch weiteren Referenzgroßstädten verfügt Berlin weiterhin über die (mit Duisburg) geringste Arbeitsplatzausstattung von nur 308 Arbeitsplätzen je 1.000 Einwohner.

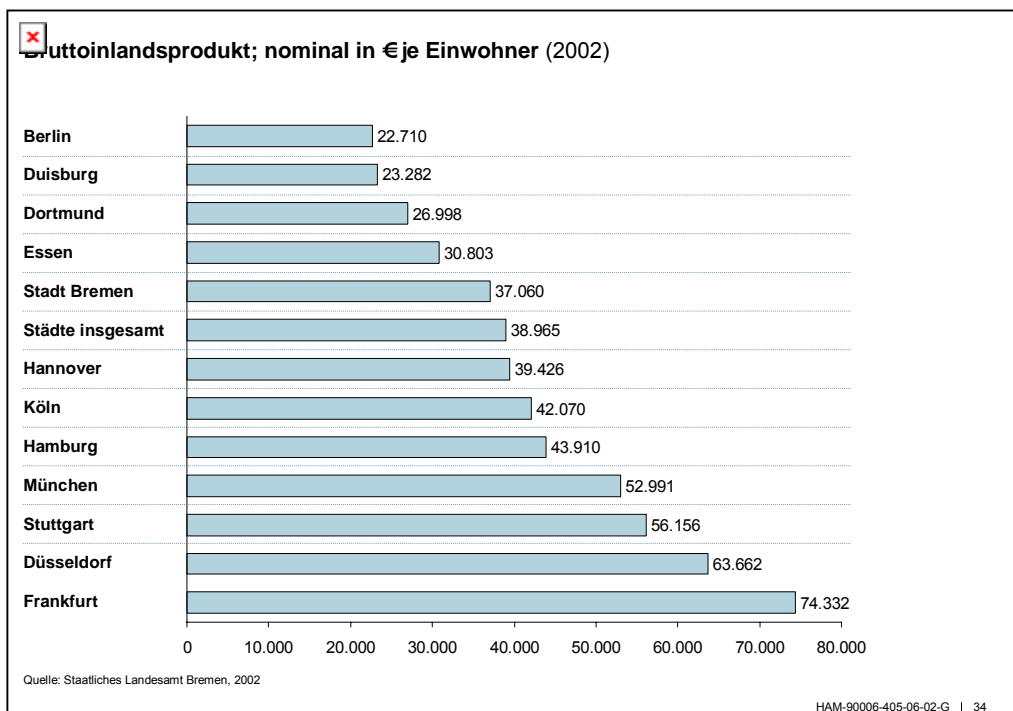
**Arbeitsplätze<sup>1)</sup> pro 1.000 Einwohner (2004)**



1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort  
Quelle: Staatliches Landesamt Bremen, 1999-2004

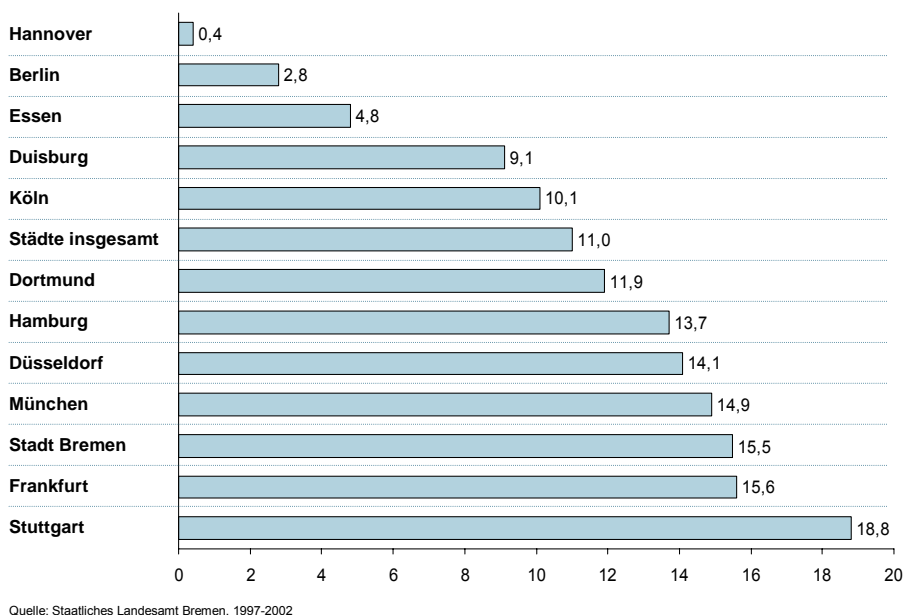


Auch die Wertschöpfung liegt substantiell unter den Referenzwerten anderer Großstädte (was sich z. T. aus der geringen Arbeitsplatzausstattung – s. o. –, aber auch aus den gegenwärtigen Wertschöpfungsstruktur mit unterdurchschnittlichen Anteilen im verarbeitenden Gewerbe (Industrie) sowie größeren Unternehmen erklärt).



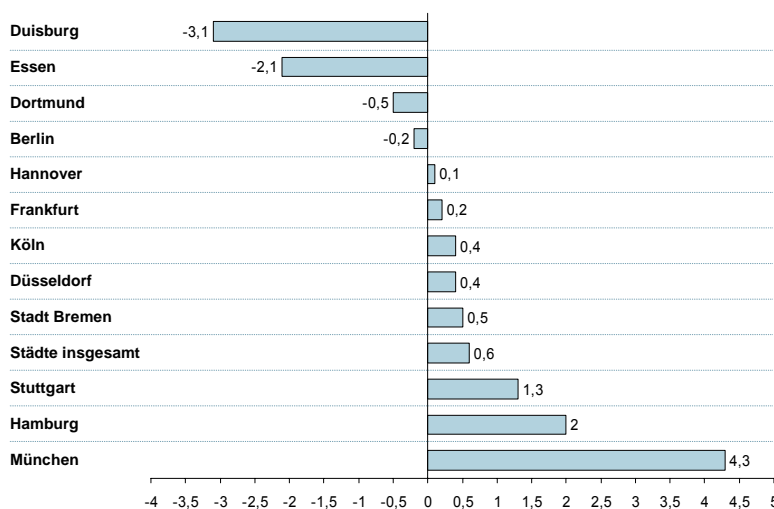
Alarmierend ist v. a. die immer noch viel zu geringe Wachstumsdynamik des BIP, die in Berlin im Großstadtvergleich mit am kleinsten ist und von 1997 bis 2002 nur 2,8% betrug.

#### Entwicklung des nominalen BIP [%] (1997-2002)



Und trotz der Zuzüge im Zusammenhang mit der Hauptstadtfunktion, der kulturellen Dynamik Berlins und der anhaltenden Beliebtheit als Tourismusmetropole gelingt es Berlin nur annähernd, die Einwohnerzahlen zu halten. Auch wenn die ganz unrealistischen Einwohner-szenarien des Anfangs der 90er-Jahre längst verdrängt sind ("4-Millionen-Stadt"), hat es Berlin im Gegensatz zu den meisten Großstädten nicht schaffen können, zumindest im Großstädtedurchschnitt einwohnermäßig zu wachsen oder gar sich auf dem Niveau der beiden anderen deutschen Millionenstädte Hamburg und München zu entwickeln<sup>95</sup>.

**Einwohnerentwicklung [%] (1999-2004)**



Quelle: Staatliches Landesamt Bremen, 1999-2004

HAM-90006-405-06-02-G | 31

Eine positive Entwicklung – bzw. als politischer Handlungsbereich die wirksame wirtschaftliche Förderung – von Standortbedingungen und –position muss in Anbetracht der festzustel-

<sup>95</sup> Rd. 20% der 3,4 Millionen Berliner sind seit der Wende neu hinzugezogen. Per Saldo verlor die Stadt jedoch seit 1993 etwa 90.000 Einwohner. Im Brandenburger Umland ließen sich 270.000 Berliner nieder; der „enge Verflechtungsraum“ (Berlins Speckgürtel) verzeichnete seit der Wiedervereinigung einen Bevölkerungszuwachs von 140.000 Personen, während sich der „äußere Entwicklungsraum“ (die Randgebiete) eher negativ entwickelt. Nach einer zwischen Berlin und Brandenburg abgestimmten Prognose bis 2020 rechnet Brandenburg mit einem Bevölkerungsrückgang von 180.000 (sieben Prozent), der besonders die Randregionen trifft. Für Berlin existieren alternative Szenarien: ein Boomszenario mit Wirtschaftswachstum und signifikantem Neuzuzug, ein Schrumpfungsszenario sowie eine mittlere Variante, die in etwa dem Status Quo entspricht. Die Differenz zwischen Boom- und Schrumpfungsszenario kumuliert sich bis 2020 auf 210.000 Einwohner. Mitte 2005 veröffentlichten die Universität Köln eine Studie, deren Projektion (bis 2040) für Berlin eine dramatische Schrumpfung um 400.000 ergab (für Hamburg Bevölkerungszuwachs von 310.000, für München Zuwachs von 140.000). Eine demographische Chance Berlins liegt in der starken Anziehungskraft für junge Menschen – fast 40 Prozent der Zuzügler sind zwischen 20 und 30 Jahre alt. Bei einer Verfestigung hätte Berlin die Chance, sich in einer alternden Gesellschaft als „junge“ und wachsende Stadt zu positionieren. Momentan stehen etwa 130.000 Wohnungen leer und die bauliche Struktur der Stadt ließe eine erhebliche Nachverdichtung zu. Vgl. dazu Müller-Jentsch (2006) und weiterführend: Statistisches Landesamt Berlin. 2005. *Statistisches Jahrbuch 2005*, Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie 2/2004. S.52-55, Tagesspiegel 4.2.02, 6.12.02 und 28.2.03, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. 2005. *Bevölkerungsent-*

lenden Schwächen eine zentrale Rolle in einer Mittel- / Langfriststrategie Berlins ausmachen. Aus Sanierungssicht – und auch aus Sicht eventueller Sanierungshilfen-Geber sowie hinsichtlich von Konditionierungsvereinbarungen - ist zu fordern, auch bei kurzfristig notwendigen Einsparbemühungen solche Entwicklungsaspekte nicht zu vernachlässigen. Mit Blick auf die starke Reduzierung der öffentlichen Investitionsausgaben in den vergangenen Jahren (und auch in der Finanzplanung bis 2009) muss konstatiert werden, dass Berlin gegenwärtig eher zu wenig als notwendig unternimmt, um seine Zukunftsfähigkeit abzusichern.

### ***1.3.3. Denkmodell einer Langfrist-Standortentwicklungsstrategie für Berlin***

Die Abstimmung von Einzelmaßnahmen zur wirtschaftlichen Standortentwicklung dürfte kaum praktikabel sein, um als spezielle (konditionierende) Maßnahmen in einer Sanierungshilfenvereinbarung festgelegt zu werden. Gleichwohl dürfte es unverzichtbar sein, in solchen Vereinbarungen grundsätzlich Entwicklungsrichtungen und auch die dazu erforderlichen politischen Weichenstellungen Berlins aufzunehmen. Dieses gilt speziell für die Ausrichtung einer ganzheitlich-langfristigen Entwicklungsstrategie und für die Bereitstellung angemessener Investitionshaushalte. Gerade letzteres ist aufgrund der Tendenz, öffentliche Investitionen einsparbedingt zu reduzieren, besonders wichtig, stellt aber gleichzeitig Berlin im konsumtiven Bereich vor erhebliche Herausforderungen, da Sicherungen bzw. sogar Aufstockungen von Investitionsbudgets den konsumtiven Einspardruck nochmals steigern.

Es würde – trotz der benannten Bedeutung - den Umfang vorliegender Studie sprengen, ein Konditionierungsgerüst für eine wirtschaftliche Standortentwicklungsstrategie Berlins zu erarbeiten. Wir verweisen hier auf eine Reihe vorliegender Arbeiten zu diesem Thema<sup>96</sup> und nehmen im nachfolgenden Abschnitt speziell – und exemplarisch - Bezug auf eine aktuelle Studie von Müller-Jentsch<sup>97</sup>. Diese greift die Debatte um ein bisher fehlendes wirtschaftspolitisches Leitbild und eine umfassende Wachstumsstrategie neu – und wünschenswerterweise breit – auf und verbindet.

---

*wicklung in der Metropolregion Berlin 2002-2020.*, Eckard Bomsdorf und Bernhard Babel. 2005. *Deutschlands Millionenstädte im demographischen Wandel*. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Heft 116/2005.

<sup>96</sup> Obwohl bereits eine Vielzahl von Studien zur Hauptstadtregion erstellt wurden, wurde bislang keine umfassend ausgelegte (ganzheitliche) Standortanalyse und –strategie veröffentlicht. Bisherige Untersuchungen setzen sich entweder mit sozialpolitischen und stadtplanerischen Fragestellungen auseinander, haben einen engen Fokus (etwa zu spezifischen Branchen oder zur Hauptstadtdebatte) oder sie sind stärker deskriptiv (das heißt weniger politikberatend und handlungsorientiert).

- eine Übersicht über die bereits in Angriff genommenen Reformen und eine Aus- / Bewertung vorhandener Analysen sowie Maßnahmenvorschläge mit einem
- Denkmodell für eine Clusterstrategie für die Metropolregion Berlin-Brandenburg<sup>98</sup>.

In der Müller-Jentsch-Studie wird konzeptionell eine entsprechende clusterbasierte Entwicklungsstrategie als Integration und Ausbau z. T. bereits vorhandener Ansatzpunkte<sup>99</sup> weiterentwickelt; Bezug wird u. a. genommen auf

- die Wachstumsinitiative zwischen der Senatsverwaltung für Wirtschaft und den Unternehmensverbänden;
- den Quadriga-Prozess für ausgewählte Hightechbranchen zwischen Senatsverwaltung, Wirtschaftsförderung, Technologiestiftung und der Investitionsbank sowie
- spezielle Sektorprogramme und -aktivitäten für
  - den Tourismus (mit dem „Runden Tisch für Tourismus“ und Aktivitäten der Berlin Tourismus Marketing),

---

<sup>97</sup> Vgl. Müller-Jentsch, Daniel: Standortstudie Berlin-Brandenburg (2006)

<sup>98</sup> Clusteransätze sind in der regionalen Wirtschaftspolitik weit verbreitet und basiert auf der Erkenntnis, dass es innerhalb lokaler Branchen-Ballungen zu Vernetzungen und Synergien kommen kann (z.B. zwischen Firmen und ihren Zulieferern, zwischen Großunternehmen und Startups, zwischen Hochschulen und dem Privatsektor). Solche Clustereffekte bewirken eine erhöhte Wachstumsdynamik nach innen und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit nach außen. Insbesondere ziehen erfolgreiche Cluster auch mobile Ressourcen an den Standort (z.B. Investitionen, qualifiziertes Personal, Forschungsmittel). Ziel einer cluster-basierten Standortpolitik ist es, vorhandene Strukturen so weiterzuentwickeln, dass brachliegende Potentiale erschlossen werden. Da dies weniger den Einsatz neuer Ressourcen erfordert, als vielmehr einen effektiveren Umgang mit bereits vorhandenen, erscheint der Clusteransatz angesichts der angespannten Haushaltslage von Berlin und Brandenburg für die Region als besonders geeignet. Eine Argumentation für eine Berliner Clusterpolitik findet sich in: Stefan Krätke. 2004. *Ansatzpunkte zur Stärkung der Wirtschaftspotentiale Berlins*. Vorlage für die Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“.

<sup>99</sup> Die Breite verschiedener Konzeptvorschläge für Berlin erscheint dabei in ihrer Gesamtheit heute nur eingeschränkt miteinander abgestimmt und nicht hinreichend eingebettet in eine übergeordnete Standortstrategie. Auch erscheint es sinnvoll, die Initiativen diverser Akteure zu bündeln. Z. T. bemängelt Müller-Jentsch auch verbindliche Implementierungsmechanismen und Zielvorgaben. Die festzustellende Vielzahl der unterschiedlichen Standortentwicklungsansätze, Masterpläne und Einzelmaßnahmen sorgt zudem für Intransparenz und stiftet Verwirrung unter beteiligten Akteuren und Investoren. Insoweit verfolgt Müller-Jentsch (auch) das Ziel, aus der breiten Vorschlagspalette einen besser fassbaren und auch realisierbaren Gesamtansatz zu formen

- die Medienbranche (mit dem Kulturwirtschaftsbericht und der Arbeit des Medienboards) oder
- die Gesundheitswirtschaft (mit einer ressortübergreifenden Steuerungsgruppe, dem Verein „Gesundheitsstadt Berlin“ und Kompetenzzentrenstellen für Biotechnologie und Medizintechnik).

Eine Standortentwicklung in Berlin und Brandenburg für eine wirtschaftlich starke Hauptstadtregion erscheint grundsätzlich auch vorteilhaft für Gesamtdeutschland:

- Erstens wäre die Ausstrahlung einer prosperierenden Metropolregion auf das strukturschwache Umland eine wichtige Voraussetzung für den erfolgreichen Aufbau Ost – gemäß der vom Gesprächskreis Ost („Dohnanyi-Kommission“) vorgeschlagenen Strategie, durch Clusterförderung regionale Wachstumspole zu schaffen.<sup>100</sup>
- Da sich der globale Wettbewerb in kreativen Dienstleistungen zwischen großen Metropolen abspielt, käme eine Stärkung Berlins in diesem Bereich auch der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zugute. Unter deutschen Städten hat alleine Berlin das Potential in Branchen wie Film, Musik, Mode und Architektur mit Weltstädten wie Paris oder London zu konkurrieren.<sup>101</sup>
- Drittens wäre ein dynamisches und erfolgreiches Berlin auch besser in der Lage, seine Hauptstadtfunktionen zu erfüllen.
- Viertens lebt in der Region Berlin-Brandenburg fast ein Zehntel der deutschen Bevölkerung. Daher wäre die Transformation der Hauptstadtregion von einem wirtschaftlichen Krisengebiet zu einem Wachstumszentrum auch im Interesse der gesamten Republik.

---

<sup>100</sup> Viele der besonders strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands konzentrieren sich in einem 200-km Radius um Berlin (Brandenburg sowie Teile von Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern), während sich Sachsen, Thüringen und das ehemalige Zonenrandgebiet relativ gut entwickeln.

<sup>101</sup> Mit 3,4 Millionen Einwohnern ist Berlin so groß, wie die beiden nächst größeren Städte Hamburg und München zusammengenommen. Die Konzentration wichtiger Events der Kreativbranchen (z.B. Berlinale, Popkomm, Modemesse Bread & Butter) demonstriert Berlins führende Position unter deutschen Medienstädten.

### 1.3.3.1. Clusterkonzeption für Berlin

Beim Stand der heutigen wissenschaftlichen und politisch-praktischen Diskussion zu strategischen Standortentwicklungsmöglichkeiten ist davon auszugehen, dass eine konzentrierte Clusterstrategie der plausibelste Weg wäre, brachliegende Wirtschaftspotentiale zu erschliessen. In Anlehnung an Müller-Jentsch wollen wir nachfolgend die Eckpunkte einer für Berlin denkbaren Clusterstrategie aufzeigen.

In der standortpolitischen Debatte Berlins kreisten die Diskussionen über mögliche Cluster immer wieder um die gleichen Wirtschaftszweige: Medien und IT, Biotechnologie und Medizintechnik, Gesundheitsdienstleistungen, Tourismus, Kultur, Verkehrstechnik, Optische Technologien und Mikrosystemtechnik<sup>102</sup>. Mal werden die Branchengrenzen weiter gefasst (z.B. Medien allgemein) und mal enger (z.B. Film, Musik, Werbung). Die Abgrenzung der einzelnen Cluster und eine Bewertung ihrer wirtschaftlichen Größe (z.B. BIP-Anteil, Zahl der Arbeitsplätze) sind technisch komplex. In jedem der folgenden Branchenabschnitte wird daher eingangs versucht, die Grenzen des Clusters zu definieren und seine Größe zu quantifizieren. Dabei wird mit öffentlich verfügbaren Daten – und z. T. (groben) Schätzungen gearbeitet. Hauptquellen sind vorhandene Branchenstudien sowie Zahlen der Senatsverwaltung, Statistikämter und Unternehmensverbände.

Im Denkmodell von Müller-Jentsch werden entsprechende Cluster für Berlin nach sieben Kriterien ausgewählt<sup>103</sup>:

- (1) Signifikanter Anteil an Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung.
- (2) Überdurchschnittliche Wachstumsdynamik und Wachstumspotential.

<sup>102</sup> In Brandenburg soll die gesamte Wirtschaftsförderung des Landes auf Wachstumskriterien umgestellt werden. Statt bisher 40 sollen nur noch 23 Orte besonders gefördert werden, die zu 15 regionalen Wachstumskernen zusammengefasst werden. Die meisten davon liegen im Berliner Speckgürtel, aber auch einige regionale Zentren mit industriellen Kernen aus DDR-Zeiten sind dabei (z.B. Schwedt, Eisenhüttenstadt). Neben diesen geographischen Schwerpunkten hat die Landesregierung 16 Branchen als Kompetenzfelder identifiziert, die besonders gefördert werden – unter anderem Ernährungswirtschaft, Tourismus, Automobilindustrie, Logistik, Luft- und Raumfahrt, Optik, Biotechnologie, Medien und Geo-wissenschaften. Obwohl die neue Förderstrategie noch nicht im Detail ausformuliert ist, deutet sich eine konsequente Neuausrichtung nach Prinzipien des Clusteransatzes an. Die immer noch relativ hohe Anzahl geförderter Orte und Branchen reflektiert aber auch die Anpassung des Clusterkonzeptes auf die Besonderheiten Brandenburgs als strukturschwacher Flächenstaat mit einem relativ niedrigen Spezialisierungsgrad

<sup>103</sup> Der Schwerpunkt der Analyse liegt zwar auf Berlin und seinem Speckgürtel, da hier die entsprechenden Strukturen konzentriert sind. Aber auch in den dünn besiedelten Randgebieten Brandenburgs gibt es Potentiale für Clusterbildung im Naherholungsbereich und bei anderen Umlandfunktionen.

- (3) Sektoren, in denen Berlin-Brandenburg überregionale Wettbewerbsfähigkeit besitzt und mobile Ressourcen von außerhalb an den Standort zieht.
- (4) Überregionaler Exportpotential (z.B. bei Tourismus- oder Gesundheitsdienstleistungen).
- (5) Positive Spillover-Effekte, die sich aus diesen Sektoren für den Standort ergeben (z.B. Imagegewinn durch den Hauptstadt- und Mediencluster).
- (6) Hinreichende kritische Masse und Standortvorteile, um sich im überregionalen Wettbewerb zu behaupten.
- (7) Nicht nur räumliche Branchenballung, sondern auch erhebliche Vernetzung beziehungsweise Vernetzungspotentiale zwischen den Akteuren.

Auf dieser Basis empfiehlt Müller-Jentsch die Konzentration der Entwicklungsanstrengungen (und –investitionen) auf insgesamt fünf besonders perspektivreich für Berlin zu bewertende branchenbezogene Clustersegmente/Clustergruppen<sup>104</sup>:

1. Medien- und Design-Cluster
2. Tourismus- und Messe-Cluster
3. Politik- und Hauptstadtcluster
4. Gesundheits- und Biotechnologie-Cluster
5. Industrie-Cluster (mit ausgewählten Branchenschwerpunkten)

Darüber hinaus zieht er für Brandenburg eine dort von der Landesregierung verfolgte Clustermatrix (16 Wachstumsbranchen, 15 Regionalzentren) in sein Konzept ein und schlägt ergänzend eine – auf die Metropolregion gerichteten – ergänzenden Clusterabgrenzung „Naherholung und Umlandfunktionen“ vor.

---

<sup>104</sup> Die Gesamtzahl von fünf Segmente bzw. Gruppen erscheint hinreichend klein, um ein klar wahrnehmbares Standortprofil herauszubilden. Des Weiteren ergibt die Auswahl einen ausgewogener Mix aus Hightechbranchen mit hoher Mehrwertschöpfung (z.B. Biotechnologie, Medien) sowie Branchen, die in größerem Umfang Arbeitsplätze für Geringerqualifizierte bieten (z.B. Gesundheitsdienstleistungen, Tourismus). Auch geographisch decken die untersuchten Cluster die Wirtschaftsregion umfassend ab.

### 1.3.3.1.1. Cluster Medien und Design

Der **Medien- und Designcluster** umfasst die Medien Film, Musik, Printmedien und Werbung und die kreativen Dienstleistungen Mode, Design und Architektur<sup>105</sup> mit zahlreichen Verflechtungen: So sind etwa der Musiksender MTV oder die Produktion von Musikvideos an der Schnittstelle der Film- mit der Musikbranche angesiedelt. Die Werbung greift auf alle Medien zurück und auch zwischen Design und Architektur gibt es wichtige Verbindungen<sup>106</sup>. Die Hauptstadt ist mit 61.000 Beschäftigten (knapp) hinter Hamburg zweitgrößter Medienstandort Deutschlands<sup>107</sup>.

Laut Medienboard Berlin-Brandenburg stammen ein Viertel der deutschen **Film- und Fernsehproduktionen** aus der Hauptstadtregion. Die 1.300 Unternehmen der Branche haben etwa 13.000 Mitarbeiter und erwirtschaften einen Jahresumsatz von über 800 Millionen Euro.<sup>108</sup> Berlin verfügt über Ausbildungskapazitäten (Filmhochschule Babelsberg, Schauspielschule Ernst Busch) und ist wichtiger Drehort (auch von Großproduktionen)<sup>109</sup>. In Berlin existiert darüber hinaus eine breit gefächerte Produktionsindustrie mit etwa 900 Firmen und zwei großen Studios (Potsdam-Babelsberg, Berlin-Adlershof).

<sup>105</sup> Eine ausführliche Übersicht über die regionale Medienbranche (insbesondere in den Bereichen Film, Musik und Print) findet sich in: Medienboard Berlin-Brandenburg. 2004. *Medien. IT. Kommunikation – Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*.

<sup>106</sup> Auch mit anderen Branchen gibt es Synergien, u. a. im Nachrichtenbereich (Mediencluster/Politikcluster), Film/Musik/Mode (Hauptstadt als Kulisse für Selbstdarstellung), Tourismus- und Messecluster (Anziehungskraft der kreativen Szene, Tourismus-Kaufkraft für kreative Dienstleister).

<sup>107</sup> Berlin ist Deutschlands führende Musikmetropole und eine der drei wichtigsten Filmstädte (mit Köln und München). Mit der Axel Springer AG hat Deutschlands zweitgrößter Medienkonzern seinen Sitz in Berlin und alle großen Zeitungen und Fernsehkanäle unterhalten hier Hauptstadtbüros – mit insgesamt 1.000 nationalen und internationalen Korrespondenten. Wichtige Branchentreffs für kreative Dienstleistungen sind hier beheimatet, wie etwa die Berlina-le (Film), die Popkomm (Musik), die Bread & Butter (Mode), der Art Directors Club Wettbewerb (Werbung) oder der Designmai. Es gibt am Standort allein fünf Kunsthochschulen mit circa 6.000 Studenten. Die mit Abstand größte davon ist die Universität der Künste (UdK). Aber auch die Schauspielschule Ernst Busch, die Musikschule Hanns Eisler, die Kunsthochschule Weissensee und die Hochschule für Film und Fernsehen (HFF) in Potsdam sind über die Region hinaus bekannt. Die Fachhochschulen in Berlin und Potsdam und mehrere private Schulen bieten weitere Studiengänge im Bereich Medien und kreative Dienstleistungen an. Der Sog der Kreativbranchen nach Berlin wird aktiv von der Wirtschaftsförderung und vom Senat unterstützt. Mit dem vom Land geförderten Medienboard Berlin-Brandenburg und dem privaten Branchennetzwerk media.net Berlin-Brandenburg e.V. gibt es zwei etablierte Clusterentwicklungsorganisationen.

<sup>108</sup> Laut der DIW-Studie zur Medienwirtschaft verfügt Berlin mit 6.500 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Filmbranche über 17 Prozent der insgesamt in Deutschland Beschäftigten (mit Potsdam 20 Prozent). Zumindest teilweise hinzugerechnet werden müssten die 4.900 Beschäftigten in Hörfunk und Fernsehen.

<sup>109</sup> Laut Medienboard kommen ein Drittel der in Deutschland hergestellten Serien aus der Hauptstadtregion. Fernsehproduktionen gewährleisten die Grundaustattung (etwa 40 Prozent des Umsatzes der hier ansässigen Firmen), während die Filmproduktion technisch anspruchsvollere Großaufträge und Prestige für den Standort bringt.



Zur **Musikindustrie** in der Hauptstadt zählen 1.400 Unternehmen mit 5.700 Mitarbeitern und 1,1 Milliarden Euro Umsatz.<sup>110</sup> Während die Musikbranche in den letzten Jahren insgesamt einen dramatischen Einbruch verzeichnete, entwickelte sich Berlin zum führenden Standort in Deutschland. Bei den **Printmedien** ist Berlin ebenfalls gut aufgestellt. Laut DIW lag die Stadt mit 8.500 sozial-versicherungspflichtig Beschäftigten im Verlagswesen (plus 7.300 im Druckereiwesen) bundesweit auf dem dritten Platz und verzeichnete von 1998 bis 2003 die höchste Wachstumsrate.

Ein weiterer Teil des Medienclusters ist die **Werbebranche** mit etwa 2.000 Werbe- und PR-Agenturen, insgesamt 20.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von knapp 1 Milliarden Euro. Berlin konnte seine Marktposition in den letzten Jahren ausbauen und wuchs mit jährlich 11 Prozent zwischen 1998 und 2003 fast doppelt so schnell wie der Bundesdurchschnitt<sup>111</sup>. Obwohl inzwischen 10 der 20 größten Agenturen eine Niederlassung in der Hauptstadt unterhalten, haben jedoch von den 100 umsatzstärksten Werbeagenturen Deutschlands nur zwei ihre Zentrale in Berlin. Die Stadt liegt diesbezüglich noch weit hinter Düsseldorf, Frankfurt und Hamburg.

Eine kreative Dienstleistung, die sich zurzeit rasant entwickelt, ist die **Modebranche**. Mit der UdK und der Modeschule Esmod existieren es zwei wichtige Ausbildungsstätten und eine dynamische Streetwear- und Designerszene gab es ebenfalls schon lange (z.B. etwa 300 kleine Modeateliers). Eine Initialzündung für die stärkere Kommerzialisierung und Internationalisierung der vorhandenen Strukturen kam Anfang 2003 mit der aus Köln hinzugezogenen Messe Bread & Butter (für „Urbanwear“) und der neu gegründete Messe Premium (für exklusives Design).

Im Bereich **Architektur und Stadtplanung** genießt Berlin als Stadt weltweites Renommee, verfügt jedoch kaum über Institutionen mit bundesweiter oder gar internationaler Strahlkraft: es gibt viele gute Architekten, eine dynamische Szene und ein erhebliches Potential für den Export überregionaler Dienstleistungen, aber bisher kaum Katalysatoren für die Entwicklung

---

<sup>110</sup> 2003 (vor dem Wegzug von Sony Music) waren dies 60 Prozent des bundesweiten Gesamtumsatzes. Laut Medienboard hat die Musikindustrie in der Region sogar 25.000 Mitarbeiter. Dieser Zahl liegt offenbar eine weiterreichende Branchendefinition zu Grunde.

<sup>111</sup> Der Anteil an der Gesamtzahl für Deutschland lag mit 5,5 Prozent kurz vor Frankfurt (5,3 %), aber nach Düsseldorf (6 %) und Hamburg (10 %). Auf die zehn führenden Städte entfielen 43 Prozent der Gesamtzahl.

der Branche<sup>112</sup>. Schubkräfte könnten sich zukünftig ggf. aus der Initiative Internationale Bauakademie Berlin entwickeln: Dieser Zusammenschluss namhafter Architekten und Institutionen möchte die Schinkelsche Bauakademie an der Museumsinsel rekonstruieren und dort ein internationales Zentrum für Architekturforschung und –präsentation errichten.<sup>113</sup> Laut Medienboard verfügt Berlin mit 200 Unternehmen ferner auch über den größten **Design**-Cluster des Landes (z.B. Produkt-, Mode- und Grafikdesign), wobei ebenfalls Diskrepanzen zwischen dem kreativen Potential der Stadt und dem Grad an Kommerzialisierung beziehungsweise Internationalisierung festzustellen ist.

Spezielle Berliner **Clusterentwicklungsstrategien Medien/Design** könnten nach Müller-Jentsch v. a. wie folgt ansetzen:

- (1) Gemeinsame Entwicklungsstrategien mit den großen ortsansässigen Medienunternehmen („Hauptstadt-Brückenköpfe“) zur Funktionsarrondierung sowie weitergehende Ansiedlungspolitiken für größere Medienunternehmen (Anker und Kristallisationskern ; Zielgruppen u. a. führende Privatsender, Modehäuser und Werbeagenturen)<sup>114</sup>
- (2) Weiterentwicklung der Fusion der Landesrundfunkanstalten SFB und ORB für einen starken öffentlichen Sender am Standort (Strategie für die stärkere Einbindung des Landessenders in den Cluster).
- (3) Potentialentwicklung im Medien- und Designbereich mit dem Ziel einer internationalen Premiumstellung.
- (4) Im Modebereich Stabilisierung noch fragiler Strukturen durch Einbindung der drei neuen Modemessen in eine Berliner Modewoche.
- (5) Im Bereich Architektur Priorisierung der Internationalen Bauakademie und die Gründung eines Branchenevents (Architektur als einzige Kreativbranche ohne Branchenevent).
- (6) Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Medien- und Designszene im Ausbildungsbereich<sup>115</sup>. Möglichkeiten für eine engere Kooperation zwischen der UdK und den

---

<sup>112</sup> Berlin hat die höchste Dichte an Architekten unter den 16 Bundesländern, es gibt diverse Architekturfakultäten und Institutionen (z.B. Deutscher Städtetag, Bund Deutscher Architekten, Deutsches Institut für Urbanistik) sowie eine große Bandbreite architektonischer Sehenswürdigkeiten.

<sup>113</sup> Internationale Bauakademie Berlin. 2003. Internationale Bauakademie Berlin – Idee, Programm, Rekonstruktion.

<sup>114</sup> Zum Beispiel gab es wiederholt Spekulationen, dass der Springer-Verlag seinen Doppelsitz Berlin-Hamburg in Berlin konzentrieren könnte. Die FAZ plante ihr gesamtes Feuilleton nach Berlin zu verlagern, bevor die Werbekrise dies durchkreuzte. Auch die beiden größten privaten Senderfamilien – die RTL Gruppe und Pro7-Sat1 Media AG – haben ausbaufähige Standbeine in der Hauptstadt.

<sup>115</sup> Berlin hat im Vergleich zu international führenden kreativen Metropolen mit 6.000 Studienplätzen relativ wenig Studenten an Kunsthochschulen – verglichen etwa mit London (25.000) oder Paris (32.000).

kleineren Kunsthochschulen und für eine stärkere Ausrichtung des Angebots an den FHs und Berufsschulen auf die Bedürfnisse des Clusters sollten geprüft werden.

#### *1.3.3.1.2. Cluster Tourismus und Messe*

In den letzten Jahren erfuhr kaum ein Bereich der Berliner Wirtschaft einen solchen Aufschwung wie **der Tourismus- und Messecluster**<sup>116</sup>. Clustermerkmale liegen hier vor, weil sich die Attraktivität der Stadt für Touristen und Messebesucher erst aus dem Zusammenspiel komplementärer Standortfaktoren und Dienstleistungen ergibt: architektonische Sehenswürdigkeiten, Events, Restaurants und Hotels, Theater und Museen sowie (exemplarisch) Spillover-Effekten<sup>117</sup> zwischen einer verbesserten Tourismusinfrastruktur (z.B. neue Hotels, renovierte Museen), einer besseren Verkehrsanbindung (z.B. Boom der Billigflieger, modernisierte Bahnverbindungen) sowie der Profilverbesserung Berlins als vielseitiger Lifestyle-Metropole..

Mit über 6 Millionen Besuchern und 15 Millionen Übernachtungen war Berlin 2005 vor München und Hamburg die wichtigste Tourismusmetropole Deutschlands.<sup>118</sup> In den letzten Jahren wuchs der Hauptstadttourismus mit zweistelligen Raten und seit dem Mauerfall hat sich die Zahl der Übernachtungen mehr als verdoppelt. Berlin belegt (hinter London und Paris) inzwischen den dritten Platz unter europäischen Tourismusstädten.<sup>119</sup> Im innerdeutschen Fremdenverkehr ist die Stadt schon lang Marktführer, aber auch bei der Zahl ausländischer Gäste überholte Berlin 2003 den Rivalen München. Einer Studie zufolge generierte die Berliner Tourismusbranche bereits 2003 einen Umsatz von knapp 6 Milliarden Euro und bringt der

---

<sup>116</sup> Berlin ist auch ein wichtiges Zugpferd für den Deutschlandtourismus insgesamt. So wirbt die Branche im Ausland unter anderem mit dem Slogan „Visit Berlin. Discover Germany“

<sup>117</sup> Die von auswärtigen Besuchern konsumierten Dienstleistungen sind regionale Dienstleistungsexporte. In einer Cluster-Gesamtsicht sind daher auch weitere Branchen im Zusammenhang mit dem Tourismus- und Messecluster anzusprechen, speziell der Bereich Kunst- und Kultur sowie der Einzelhandel. Der Grund für diese Verknüpfung liegt in der Tatsache, dass sich in beiden Sektoren Potentialverstärkungen aus überregionaler Kaufkraft in Form von Kulturtourismus und Shoppingtourismus ergibt: Untersuchungen zufolge geben Besucher 33 Prozent des Geldes, das sie in Berlin lassen, im Einzelhandel und 16 Prozent für sonstige Dienstleistungen aus (51 Prozent kommen dem Hotel- und Gaststättengewerbe zugute). Quelle: Ibid. Dies ist für die regionale Wirtschaft umso bedeutender, als die lokale Mehrwertschöpfung im Einzelhandel normalerweise über 50 Prozent beträgt (Ladenmieten, Gehälter und ein Teil der Gewinne) und in der Gastronomie oder bei Kulturinstitutionen oft annähernd 100 Prozent. Daher sollte eine Entwicklungsstrategie für diese Branchen in enger Verbindung mit jener für den Tourismus- und Messecluster formuliert werden.

<sup>118</sup> Statistisches Landesamt Berlin und Berlin Tourismus Marketing (BTM).

<sup>119</sup> Berlin Tourismus Marketing. 2004. *Berlin – Wirtschaftsfaktor Tourismus*.

Landeskasse jährlich Steuern in Höhe von etwa 700 Millionen Euro.<sup>120</sup> Der durchschnittliche Tourist lässt täglich 180 Euro in der Stadt und damit doppelt soviel, wie im Bundesdurchschnitt (90 Euro).<sup>121</sup>

Der Tourismus ist gleichzeitig eine der beschäftigungsintensivsten Branchen Berlins mit einer geschätzten Gesamtbeschäftigung von 150.000<sup>122</sup> bis 175.000 Arbeitsplätze<sup>123</sup>.

Insgesamt weist der Tourismuscluster Berlins die notwendigen Elemente für ein nachhaltiges Wachstum auf: Von 1992 bis 2005 stieg die Zahl der Hotelbetten von 30.000 auf knapp 80.000 und damit auf mehr als in Manhattan.<sup>124</sup> Trotz zuletzt hoher Wachstumsraten liegt aber der Anteil ausländischer Touristen in Berlin mit etwa 30 Prozent immer noch weit unter dem Vergleichswert von London oder Paris (70 Prozent). Selbst kleinere Städte wie Wien oder Amsterdam verzeichnen doppelt so viele Übernachtungen ausländischer Gäste.<sup>125</sup> In diesem Marktsegment scheint daher noch ein erhebliches Wachstumspotential zu liegen.

Ein integraler Bestandteil des Tourismusclusters sind Messen, Tagungen und Kongresse. Berlins Bedeutung als Tagungs- und Messezentrum hat erheblich zugenommen und scheint weiter ausbaufähig. Im Ranking des Branchenverbandes ICCA kletterte Berlin vom 11. Platz internationaler Kongressmetropolen (2002) auf den 4. Platz (2004).<sup>126</sup> Laut BTM verzeichnete Berlin 2004 insgesamt 80.000 Veranstaltungen mit 6,2 Millionen Besuchern, die der Region Umsätze von über einer Milliarden Euro bescherten.<sup>127</sup> Ein wichtiger Standortvorteil Berlins ist die Infrastruktur mit circa 150 Tagungshotels und über 100 weiteren Veranstaltungsorten.

Ein zentraler Akteur im Tourismuscluster ist die landeseigene Messe Berlin GmbH. Im Jahr 2005 kamen insgesamt 1,8 Millionen Besucher und 28.000 Aussteller zu 84 Veranstaltungen

<sup>120</sup> Studie des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr e.V. (dwif) im Auftrag von IHK und BTM

([www.berlin-tourist-information.de/deutsch/presse/meldungen/d\\_pr\\_338\\_wirtschaftsfaktor.html](http://www.berlin-tourist-information.de/deutsch/presse/meldungen/d_pr_338_wirtschaftsfaktor.html)).

<sup>121</sup> IHK-Berlin. Dezember 2005. Zahlen, Daten und Fakten im Berlin-Tourismus. (Auf Basis von Daten aus: dwif. 2002. Ausgaben der Übernachtungsgäste in Deutschland 2002.)

<sup>122</sup> Senatsverwaltung für Wirtschaft. 2004. Tourismuskonzept für die Hauptstadtregion Berlin.

<sup>123</sup> Wachstumsinitiative 2004-2014. 2005. Wirtschaft und Politik für Tourismus in der Hauptstadtregion Berlin.

<sup>124</sup> Hotellerie-Statistiken vom Statistischen Landesamt Berlin und der IHK-Berlin.

<sup>125</sup> Diese Zahlen stammen aus einer Untersuchung der Wirtschaftsuniversität Wien (Tagesspiegel 22.7.04).

<sup>126</sup> Die International Congress & Convention Association (ICCA) vergleicht hierbei die Zahl internationaler Kongresse. Vor Berlin (90 Kongresse) lagen 2004 nur noch Singapur (99), Wien (101) und Barcelona (105). ([www.iccaworld.com/spps/ahpg.cfm?spgid=88&expNav=1](http://www.iccaworld.com/spps/ahpg.cfm?spgid=88&expNav=1))

<sup>127</sup> (1) Berlin Tourismus Marketing GmbH. 2005. Kongressstatistik 2004. ([www.berlin-tourist-information.de/deutsch/kongressbuero/d\\_kb\\_kongress-statistik-2004\\_de.pdf](http://www.berlin-tourist-information.de/deutsch/kongressbuero/d_kb_kongress-statistik-2004_de.pdf)). (2) ([www.meet-in-berlin.de](http://www.meet-in-berlin.de)).

auf dem Messegelände.<sup>128</sup> In der Stadt finden vier der zwölf wichtigsten Publikumsmessen Deutschlands statt: die Grüne Woche, die Internationale Funkausstellung (IFA), die Internationale Luft- und Raumfahrtausstellung und die Internationale Tourismus Börse. Laut Finanzplan 2004 bis 2008 erhält die Messe Berlin jährliche Zuschüsse in Höhe von 14 Millionen Euro und plant eine Steigerung der Umsätze von 119 auf 144 Millionen Euro (2005: 130 Mio. Euro).<sup>129</sup> Weiteres Wachstumspotential scheint – auch gemessen in der Positionierung zu den Marktführern Frankfurt, Hannover und Düsseldorf – möglich.

Wesentliche Aufgaben der Entwicklung des Tourismusclusters nimmt die Berlin Tourismus Marketing GmbH (BTM, mit über 130 Beschäftigten) wahr.<sup>130</sup> Hauptanteilseigner der 1993 gegründeten Public-Private-Partnership sind 400 Partnerhotels, die IBB, das Land Berlin und die Messe Berlin.<sup>131</sup> Der Etat von gut 13 Millionen Euro speist sich fast zur Hälfte aus Vermittlungsprovisionen und Souvenirverkauf, während der Rest vorwiegend aus Landeszuschüssen kommt.<sup>132</sup> Die BTM unterhält eine telefonische Buchungshotline, eine zentrale Webseite für Hotelbuchungen und drei Informationszentren innerhalb der Stadt. Sie präsentiert Berlin auf Messen, betreut Journalisten und veranstaltet Werbekampagnen..<sup>133</sup> Die Berliner Tourismusbranche verfügt nicht nur über eine effektive Clusterentwicklungsstelle, sondern bereits auch über eine detaillierte Entwicklungsstrategie, der auch für andere Sektoren Vorbildcharakter haben könnte: Das „Tourismuskonzept für die Hauptstadtregion Berlin“ vom Frühjahr 2004 enthält einen Aktionsplan für den Sektor, welcher auch umgesetzt wird.<sup>134</sup>

Berlin ist nicht nur als Reiseziel selbst bedeutend, sondern auch als Standort für zentrale Institutionen der Tourismusbranche. Die Internationale Tourismus Börse ist die größte Messe ihrer Art weltweit und bringt jährlich 60.000 Branchenvertreter in die Region. Einige ausländische Tourismusbüros haben ihre Deutschlandzentralen in den letzten Jahren an die Spree verlegt

<sup>128</sup> Messe Berlin GmbH. Pressemitteilung (3.1.06). Die Hälfte der Aussteller kam aus dem Ausland. Neben den Messen wurden auf dem Gelände auch 650 Tagungen und Kongresse mit 170.000 Teilnehmern veranstaltet.

<sup>129</sup> Die Messegesellschaft muss dem Abgeordnetenhaus halbjährliche Fortschrittsberichte präsentieren und soll bis 2008 schwarze Zahlen schreiben. Derzeit macht sie noch Verluste von 6,3 Millionen Euro. Eine große finanzielle Belastung ist das sanierungsbedürftige Internationale Congress Centrum ICC (Tagesspiegel 10.11.04).

<sup>130</sup> ([www.berlin-tourist-information.de/deutsch/ueber-uns/d\\_uu\\_unternehmen.php](http://www.berlin-tourist-information.de/deutsch/ueber-uns/d_uu_unternehmen.php))

<sup>131</sup> Darüber hinaus halten die Karstadt Warenhaus AG und die Tourismus-Marketing Brandenburg Anteile.

<sup>132</sup> Der Zuschuss aus dem Landeshaushalt verdoppelte sich seit 2003.

<sup>133</sup> Die Ansätze für die Clusterentwicklung im Tourismus unterscheidet sich von denen in anderen Branchen: Primäres Instrument der Standortentwicklung ist nicht Wirtschaftsförderung, sondern das Standortmarketing sowie die Vernetzung und Bündelung komplementärer Dienstleistungen. Dies spiegelt sich auch in der Struktur, Finanzierung und Schwerpunktsetzung der BTM wieder.

<sup>134</sup> Senatsverwaltung für Wirtschaft. 2004. Tourismuskonzept für die Hauptstadtregion Berlin.

(z.B. Großbritannien und Österreich). Hinzu kommen Dachverbände wie der Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft und der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband. Was jedoch bisher fehlt, sind große Reiseveranstalter oder die Fachpresse. Auch wichtige Verbände sind noch in anderen Städten beheimatet, wie etwa die Deutsche Zentrale für Tourismus (Frankfurt), der Deutsche Tourismusverband (Bonn) oder der Branchenverband der Reisebüros und –veranstalter (München)..

Für die Weiterentwicklung des Berliner Tourismusclusters gibt es mehrere Ansatzpunkte:

- (1) Initiativen zur Weiterentwicklung des Wachstumspotentials insbesondere in den Bereichen internationaler Tourismus, Kulturtourismus und Shoppingtourismus.
- (2) Ausbau des Bereichs Bereich Messen und Kongresse zu einem der führenden Messestandorte Deutschlands.
- (3) Zielgruppengerechte Bündelung von Angeboten und ein Ausbau der Kooperation zwischen diversen Akteuren<sup>135</sup> (z. B. durch die BTM).
- (4) Verbesserte Koordination und Vermarktung von Großevents (als wichtige Touristenmagnete der Hauptstadt (zentrale Koordinationsstelle).
- (5) In Zusammenarbeit von Bundesregierung, Senatsverwaltung und BTM Potentialentwicklung des internationalen Deutschlandtourismus.
- (6) Aktive Ansiedlungspolitik für weitere Verbände und Institutionen der Tourismuswirtschaft.

Über diese generellen Ansatzpunkte hinaus wird im „Tourismuskonzept“ eine Vielzahl konkreter Maßnahmen für die Clusterentwicklung aufgelistet. Bei einer gezielten Weiterentwicklung des Clusters erscheint das im Oktober 2005 proklamierte Ziel „20 plus“ des Hotel- und Gaststättenverbandes – d.h. 20 Millionen Übernachtungen bis 2010 – durchaus erreichbar.

#### ***1.3.3.1.3. Cluster Politik und Hauptstadt***

Müller-Jentsch schlägt weiterhin vor, ein sog. **Politik- und Hauptstadtcluster** für Berlin aufgrund wirtschaftlicher Bedeutung und auch weiter entwickelbarer Spill over-Effekte abzu-

---

<sup>135</sup> Es gibt zahlreiche Beispiel dafür, wie die Kooperation zwischen Clusterakteure auch dem Standort zugute kommt: So kooperiert etwa die Hotelgruppe Accor (mit 34 Hotels und 4.500 Zimmern Marktführer in Berlin)

grenzen. Da Berlin die hauptstädtischen Funktionen für das gesamte Bundesgebiet erfüllt, stellen diese einen überregionalen Dienstleistungsexport dar. Gleichzeitig zieht der Cluster Institutionen, Investitionen und qualifizierte Mitarbeiter von außen an den Standort und erzeugt damit positive Spillovereffekte in anderen Branchen: bspw. ist der Berliner Mediensektor stark auf die politische Berichterstattung ausgerichtet und für den Tourismus ist die räumliche Ballung nationaler Institutionen eine wichtige Attraktion. Je besser sich der Politikcluster entwickelt, desto effektiver kann Berlin auch seine Hauptstadtrolle ausfüllen, desto eher wird sich am Standort eine Culture of Excellence entwickeln und desto attraktiver wird die Region als Wohnort für Eliten<sup>136</sup>.

Schätzungen über die Gesamtzahl der in diesem Hauptstadtcluster Beschäftigten reichen von 30.000 bis 50.000 Arbeitsplätze.<sup>137</sup> Mit der Regierung kamen alleine 8.400 Bundesbedienstete nach Berlin – mit Bundestag, Bundesrat und Bundespräsidialamt sogar 13.000.<sup>138</sup> Seit dem eigentlichen Umzug gibt es eine darüber hinaus eine schleichende Verlagerung weiterer Mitarbeiter nach Berlin und ein Komplettumzug der noch in Bonn verbliebenen Bundesministerien ist langfristig vorstellbar.

Über die Bundesregierung und -verwaltung hinaus sind im Hauptstadt- und Politikcluster aber auch eine Reihe anderer Segmente in Entwicklungsstrategien einzubeziehen, die immanent sich mit diesem Cluster entwickeln (und dessen Nähe bedürfen oder suchen):

---

mit den Billigfliegern DBA und Hapag Lloyd Express bei der gegenseitigen Vermarktung ihrer Dienstleistungen.

<sup>136</sup> Ein Merkmal des Sektors lässt den Clusteransatz als besonders relevant erscheinen: Die meisten Politik- und Hauptstadtakteure sind erst nach 1999 nach Berlin gekommen und haben sich noch nicht vollständig untereinander vernetzt.

<sup>137</sup> Schätzungen des Prognos-Instituts zufolge ergeben sich aus der Hauptstadtfunction für Berlin langfristig (direkt und indirekt) ein Beschäftigungszuwachs von 52.000 Personen und eine BIP-Steigerung von 3,4 Prozent. Hinzu kamen bis 2004 noch erhebliche temporäre Effekte (z.B. durch Baumaßnahmen). In der Summe teils enthalten sind Spillover in den Medien- und im Tourismussektor. Nicht enthalten sind hingegen wichtige sekundäre Effekte, wie die Stärkung des Standorts durch die Hauptstadtinfrastruktur und die Ansiedlung von Werbeagenturen, Anwaltskanzleien oder Unternehmensrepräsentanzen. Alleine zwei Drittel aller DAX-Konzerne unterhalten Hauptstadt-Niederlassungen. (Prognos-Institut. 2003. *Bedeutung der Hauptstadtfunction für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Berlin*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen). Teilweise basierend auf der Prognos-Analyse, berechnete das DIW die langfristigen Effekte des Hauptstadtumzugs und kam bei etwas konservativeren Annahmen zu einem Beschäftigungszuwachs von 34.000 und einem BIP-Zuwachs von 2,4 Prozent (Kurt Geppert und Dieter Vesper. *Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust*. DIW Wochenbericht Nr. 6/2006, S.65-74. Gutachten im Auftrag des Berliner Finanzsenators).

<sup>138</sup> (Tagesspiegel 23.9.02 und 5.9.03) Parallel zum Regierungsumzug kam es jedoch zu einer Verlagerung von Bundesinstitutionen von Berlin nach Bonn und in die Neuen Länder.

1. **Verbände:** Bis Ende 2003 zogen auch knapp 100 Verbände nach Berlin. Es wird geschätzt, dass die Zahl der Beschäftigten alleine bei den Berufsvereinigungen in der Hauptstadt von 1998 bis 2002 um 42 Prozent auf 5.600 anstieg. Mit dem Umzug von Gewerkschaften wie Verdi oder dem DGB verdoppelte sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Mitarbeiter in den hauptstädtischen Arbeitnehmervertretungen auf 1.500.
2. **Repräsentanzen und Lobbyisten:** Weitere Institutionen, die die Nähe zur Regierung suchen, reichen von den Hauptstadtrepräsentanzen großer Unternehmen bis zu Umweltschutzorganisationen. Beim Deutschen Bundestag sind insgesamt 1.890 Lobbyorganisationen akkreditiert, von denen circa die Hälfte Hauptstadtvertretungen unterhalten.<sup>139</sup>
3. **Politik- und wissensorientierte Institutionen:** Hierzu sind sog. Think-tanks, parteinahe Stiftungen oder politikorientierte Forschungseinrichtungen einzuordnen. In Berlin finden sich zum Beispiel das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, etwa 200 Mitarbeiter), das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB, über 200 Mitarbeiter), die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP, 40 Mitarbeiter) und die ehemals in München beheimatete Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP, 150 Mitarbeiter).<sup>140</sup> Mehrere aktuelle Initiativen deuten auf eine wachsende Innovationsdynamik hin. So finanziert etwa die Hertie Stiftung mit 25 Millionen Euro den Aufbau der Hertie School of Governance, die seit 2005 Führungsnachwuchs für Staat und öffentliche Institutionen ausbildet<sup>141</sup>. Andere Beispiele für wissensintensive Bereiche von Politik und Verwaltung sind die neu errichtete Diplomatenschule des Auswärtigen Amtes in Tegel, die Berufsakademie für Sicherheitspolitik im Schloss Niederschönhausen und das Einsatzführungskommando für Auslandseinsätze der Bundeswehr in Potsdam (mit 1.000 Mitarbeitern).<sup>142</sup>
4. **Beratungsdienstleistungen:** Viele Unternehmensberatungen und Anwaltskanzleien haben seit dem Regierungsumzug ihre Berliner Büros erheblich ausgebaut<sup>143</sup>. 2002 verla-

---

<sup>139</sup> Tagesspiegel (23.1.05)

<sup>140</sup> Das DIW ist das größte Wirtschaftsforschungsinstitut des Landes ([www.diw.de](http://www.diw.de)). Für Außenpolitik hat Berlin mit dem DGAP ([www.dgap.org](http://www.dgap.org)) und der SWP ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)) zwei wichtige Thinktanks, die traditionell eng mit der Politik zusammenarbeiten. Das WZB ([www.wz-berlin.de](http://www.wz-berlin.de)) ist das größte Institut seiner Art in Europa.

<sup>141</sup> Sie residiert gemeinsam mit der neu gegründeten European School of Management and Technology (ESMT) – die mit etwa 100 Millionen Euro von der Deutschen Wirtschaft gefördert wird – im ehemalige Staatsratsgebäude auf der Museumsinsel. Auch die Humboldt Uni und die Viadrina in Frankfurt/Oder planen den Aufbau einer gemeinsamen School of Governance.

<sup>142</sup> Infos zur Diplomatenschule (Tagesspiegel 5.12.05) und zum Einsatzführungskommando (Tagesspiegel 3.11.04).

<sup>143</sup> Tagesspiegel (25.10.03 und 19.5.05), Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.7.02 und 22.3.05).



gerte Cap Gemini Ernst & Young nach der Fusion seine Deutschlandzentrale mit 200 Mitarbeitern nach Berlin und begründete dies unter anderem mit der Nähe zu wichtigen Entscheidungsträgern aus Politik und Wirtschaft. Im Herbst 2005 bezog die Beratungsgesellschaft KPMG ihre neue Deutschlandzentrale mit 800 Mitarbeitern südlich des Tiergartens. Auch viele namhafte Anwaltskanzleien bauten in den 90er Jahren ihre Hauptstadtrepräsentanzen aus. Grundsätzlich hat Berlin aufgrund seiner Hauptstadtfunktion (aber auch seiner Attraktivität als Wohnort und mit der sich verbessernden Verkehrsanbindung) durchaus die Chance, sich als einer von Deutschlands führenden Standorte für Beratungsdienstleistungen zu etablieren.

5. **Stiftungswesen:** In Berlin bestehen z. Zt. 500 Stiftungen (mit stark steigender Tendenz). Zu den größten Stiftungen in der Region gehören die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, der German Marshall Fund und die NS-Zwangsarbeiterstiftung. In den letzten Jahren wurden mehrere Bundesinstitutionen in Stiftungen überführt – wie etwa die Berliner Opern oder das Jüdische Museum (und für weitere ist dies geplant). Zusätzlich unterhalten die wichtigsten private Stiftungen in Berlin Hauptstadtdependancen, wie etwa die Bertelsmann- und die Robert-Bosch-Stiftung. In Potsdam gibt es mit dem Hasso Plattner Institut für Softwaresystemtechnik die mit Abstand größte private Hochschulstiftung der Republik und wiederholt wurde auch die Umwandlung zumindest einer der Berliner Universitäten in eine Stiftungsuniversität gefordert. Der Bundesverband Deutscher Stiftungen bezog Anfang 2005 das Haus Deutscher Stiftungen in Berlin Mitte – mit einer Bibliothek, Archiven und Seminarräumen.<sup>144</sup> Berlin könnte im Rahmen der Entwicklung des Politikclusters daher versuchen, sich als Hauptstadt des Stiftungswesens zu etablieren.
6. **Auslandsvertretungen:** Es gibt heute etwa 140 Auslandsvertretungen in Berlin – die größten davon sind die Botschaften der USA (440 Mitarbeiter), Frankreichs (200) und Großbritanniens (130). Hinzu kommen die Kulturinstitute verschiedener Länder (z.B. British Council, Institut Francaise) sowie Institutionen, die gezielt den internationalen Dialog zwischen Deutschland und einzelnen Partnerländern fördern – unter ihnen die American Academy, die Deutsch-Britische-Gesellschaft und die Deutsch-Französische Stiftung Genshagen.

Die Beispiele illustrieren, dass in den fünf Jahren seit dem Regierungsumzug in Berlin ein vielschichtiger Hauptstadt- und Politikcluster entstanden ist, den es gezielt weiterzuentwickeln gilt.

---

<sup>144</sup> ([www.stiftungen.de](http://www.stiftungen.de))

Hierfür sollten der Bund und das Land erwägen, eine gemeinsame Clusterentwicklungsstrategie zu formulieren und eine Clusterentwicklungsstelle zu etablieren. Diese würde Maßnahmen zur Entwicklung des Hauptstadt- und Politikclusters koordinieren und könnte folgende Schwerpunkte setzen:

- (1) Förderung einer Vernetzung zwischen den Akteuren durch Kooperationsprojekte.
- (2) Ausbau wissensbasierter Institutionen und die Erhöhung der Wissensintensität innerhalb des Clusters.
- (3) Weiterentwicklung der privaten Stiftungs- und Thinktankszene.
- (4) Beiträge zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung auf Bundes- wie Landesebene.
- (5) Initiativen zur Erhöhung der institutionellen Durchlässigkeit zwischen den am Cluster beteiligten Institutionen.
- (6) Ausarbeitung von Analysen und Vorschläge für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Hauptstadtfunktionen Berlins. Derartige Entwicklungsansätze werden mit darüber entscheiden, was für eine Art von Hauptstadtcluster sich mittelfristig entwickelt und ob Berlin mehr eine Art Rom („bürokratischer Wasserkopf“) wird oder eine Art Washington („dynamischer Politikcluster“).

#### ***1.3.3.1.4. Cluster Gesundheitswirtschaft und Biotechnologie***

Der **Gesundheits- und Biotechnologiecluster** umfasst die Bereiche Gesundheitsdienstleistungen, pharmazeutische Industrie, Biotechnologie und Medizintechnik. Die Hauptstadtregion weist Deutschlands größte Ballung von Wissenschaftsinstitutionen im Bereich Gesundheit und Life Sciences auf, ist Deutschlands zweitwichtigster Biotechstandort, verfügt mit Schering und Berlin-Chemie über zwei große Pharmakonzerne und hat einen guten Besitz an Medizintechnikfirmen. Bei den Gesundheitsdienstleistungen nimmt die Region mit der Charité, dem landeseigenen Klinikverbund Vivantes, der Zentrale des Privatklinikbetreibers Helios und dem Deutschen Herzzentrum eine wichtige Position ein. Darüber hinaus ist Berlin Heimatort wichtiger Dachverbände der Branche und Deutschlands Hauptstadt für Medizinkongresse.<sup>145</sup> Schätzungen zufolge verzeichnet die Branche allein in Berlin einen Gesamtumsatz von jährlich 12 Milliarden Euro (mit

---

<sup>145</sup> Dachverbände der Gesundheitswirtschaft mit Sitz in Berlin sind die Bundesärztekammer, die Kassenärztliche Bundesvereinigung, die Deutsche Krankenhausvereinigung, der Bundesverband Medizintechnologie und der Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie. In der Hauptstadt finden jährlich etwa 20 große Medizinkongresse mit über 500 Teilnehmern statt sowie monatlich im Schnitt 15 kleinere Tagungen (Tagesspiegel, 4.5.05).

Brandenburg 17 Milliarden) und bietet 180.000 Personen Arbeit.<sup>146</sup> Die Biotechnologie und Medizintechnik machen mit circa 7.000 Mitarbeitern zwar keine 5 Prozent der Beschäftigten aus, stellen jedoch Hightechsegmente mit hoher Mehrwertschöpfung dar. Die Gesundheitsdienstleistungen hingegen bieten eine große Anzahl von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte.

Was die Standortentwicklung betrifft, standen in den letzten Jahren insbesondere die Biotechnologie und Medizintechnik mit ihren Kompetenzzentren BioTOP und TSBmedici im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit. Mitte 2004 veröffentlichte der Senat ein Konzeptpapier „Gesundheitsstadt Berlin“ und setzte eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe ein, die Ende 2005 den Entwurf für einen Masterplan zur Branchenentwicklung vorlegte, der „nun im Gespräch mit allen Beteiligten geprüft und angepasst“ werden soll.<sup>147</sup> Parallel dazu wurden im Rahmen des Quadriga-Prozesses Strategien für die Segmente Biotechnologie und Medizintechnik entwickelt. Übergeordnetes Ziel des Masterplans ist es, die Region zu Deutschlands führendem Standort in der Gesundheitswirtschaft zu entwickeln und bis 2010 circa 70.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Ein solches Wachstum erscheint jedoch nur möglich, wenn es gelingt für Dienstleistungen und Produkte verstärkt überregionale Nachfrage zu bedienen. Der weitaus größte Teil der 180.000 derzeit im Sektor Beschäftigten arbeitet nach wie vor für den lokalen Markt.

Den Kernbereich des regionalen Gesundheits- und Biotechnologieclusters stellen die zahlreichen **Forschungseinrichtungen** dar, wie etwa Max-Delbrück Zentrum für Molekulare Medizin (Berlin-Buch), das Robert-Koch-Institut (Wedding), das Deutschen Rheumaforschungszentrum (Wannsee) sowie die Max Planck-Institute für Molekulare Genetik (Dahlem), für Infektionsbiologie (Berlin-Mitte) und für Molekulare Pflanzenphysiologie (Potsdam-Golm).<sup>148</sup> Wichtige Forschungs- und Lehrkapazitäten existieren auch an der FU, HU, TU und der Uni Potsdam sowie dem Universitätsklinikum Charité. In der Region gibt es schätzungsweise 250 Forschungsteams sowie 3.000 Absolventen im Bereich Life Sciences pro Jahr. Es gibt zahlreiche regionale Forschungsnetzwerke, wie etwa das Berliner Zentrum für Genombasierte Bioinformatik oder die Proteinstrukturfabrik. Um die Standorte der Charité sowie um wichtige Forschungsinstitute herum haben sich kleinräumige Branchenballungen gebildet. Von besonderer Bedeutung sind auch die

<sup>146</sup> Berlin Partner. 2004. *Gesundheitsmarkt Berlin*. Die ursprünglichen Berechnungen zu Gesamtbeschäftigung und –umsatz stammen aus der Studie: IHK Berlin. 2002. *Gesundheitsmarkt Berlin – Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung*. Die zugrunde liegenden Statistiken stammen vom Statistischen Landesamt Berlin.

<sup>147</sup> (1) Senatsverwaltung. 2004. *Gesundheitsregion Berlin*. (2) Senatverwaltung. 2005. *Masterplan „Gesundheitsregion Berlin“*. Letzteres Dokument stellt eine Weiterentwicklung des Ersteren dar. Informationen zu den Kompetenzzentrenaktivitäten für Biotechnologie und Medizintechnik unter ([www.biotop.de](http://www.biotop.de)) und ([www.tsbmedici.de](http://www.tsbmedici.de)).

<sup>148</sup> Eine umfassende Liste an Forschungseinrichtungen findet sich unter: ([www.biotop.de/links\\_g.asp](http://www.biotop.de/links_g.asp)).

Technologieparks in Berlin-Buch, Adlershof und Potsdam-Golm.<sup>149</sup> Allein die Hälfte der Biotechfirmen konzentriert sich in diesen Parks..

Im Bereich **Gesundheitsdienstleistungen** nimmt die Hauptstadtregion in Deutschland eine führende Position ein. 2004 arbeiteten alleine in den 71 Berliner Krankenhäusern mit ihren 20.500 Betten insgesamt 45.000 Mitarbeiter.<sup>150</sup> Hinzu kommen etwa 7.500 niedergelassene Ärzte sowie Therapeuten, Pflegedienste und Apotheken.<sup>151</sup> Bei der Neuordnung der Gesundheitsdienstleistungen spielen die beiden landeseigenen Kliniken Vivantes und Charité, mit ihren gemeinsam 45 Prozent Marktanteil, eine zentrale Rolle. Aber auch die schnell wachsenden Privatkliniken sind eine wichtige Triebfeder der Modernisierung. Angesichts der deutschlandweit erwarteten Privatisierungswelle der kommenden Jahre, sollte sich Berlin bemühen, rechtzeitig führende Klinikbetreiber an den Standort zu binden.<sup>152</sup> Die wohl wichtigste Ankerinstitution des Clusters ist dabei das Universitätsklinikum Charité.<sup>153</sup> Hier wird nicht nur der medizinische Nachwuchs ausgebildet und Hochleistungsmedizin betrieben. Die Charité ist auch wichtiger Forschungspartner für Medizintechnikunternehmen, Pharmazeutische Industrie und außeruniversitäre Institute. Seit der Fusion der Unikliniken von HU und FU 2003 ist die Charité mit einem Jahresumsatz von knapp einer Milliarden Euro und 11.000 Vollzeitstellen Europas größtes Uniklinikum. Sie verfügt alleine über acht Sonderforschungsbereiche und acht Graduiertenkollegs und wirbt jährlich Drittmittel in Höhe von 110 Millionen Euro ein.

Die **Pharmazeutische Industrie** am Standort wird von zwei Firmen dominiert: der Schering AG und der Berlin-Chemie. Schering ist das einzige DAX-Unternehmen in der Hauptstadtregion und als drittgrößter Pharmakonzern Deutschlands eine Ankerinstitution des Life Sciences Clusters.<sup>154</sup> Die Vernetzung des Unternehmens mit anderen Akteuren hat eine natürliche Priorität bei der Clusterentwicklung.<sup>155</sup> Neben Schering ist auch die Firma Berlin-Chemie ein wichtiger Wachs-

<sup>149</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (8.2.02). Eine Übersicht über Biotechparks in der Region findet sich unter ([www.biotop.de/bioparks/index\\_g.asp](http://www.biotop.de/bioparks/index_g.asp)).

<sup>150</sup> Statistisches Landesamt Berlin. 2005. „Krankenhausstatistik“ ([www.statistik-berlin.de/statistiken/gesundheit/Inhalt-Gesundheit.htm](http://www.statistik-berlin.de/statistiken/gesundheit/Inhalt-Gesundheit.htm)). Von den Mitarbeitern waren 7.500 Ärzte. Behandelt wurden 695.000 Patienten.

<sup>151</sup> Neben Kliniken und niedergelassenen Ärzten umfasst die Gesundheitsbranche Berlins 270 stationäre Pflegeeinrichtungen (14.500 Mitarbeiter), ambulante Pflegedienste (11.600), Therapeuten und Heilpraktiker (6.300), Krankentransport (6.400), Apotheker, Gesundheitshandwerke (Optiker, Zahntechniker) und Krankenversicherungen. (IHK Berlin. 2002. *Gesundheitsmarkt Berlin – Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung*.)

<sup>152</sup> Es wird geschätzt, dass sich der Marktanteil der privaten Kliniken in Deutschland von derzeit knapp 10 Prozent bis 2020 auf 45 Prozent erhöht (Wirtschaftswoche 19.12.02 und Financial Times Deutschland 7.10.04).

<sup>153</sup> Information zur Charité in diesem und im nächsten Paragraphen: ([www.charite.de](http://www.charite.de)) und Tagesspiegel (14.10.05, 3.12.05, 5.9.05, 20.8.05, 22.3.05, 10.8.04).

<sup>154</sup> Informationen zu Schering in diesem und dem nächsten Absatz aus: ([www.schering.de](http://www.schering.de)), Financial Times Deutschland (25.10.05, 25.7.05, 3.8.01, 19.4.01), Financial Times (16.9.03), Wirtschaftswoche (2.9.04), Frankfurter Allgemeine Zeitung (16.6.04) Tagesspiegel (31.8.05) und Brandeins (Nr. 3/2003)

tumsmotor.<sup>156</sup> Das Unternehmen in Adlershof ging aus einem DDR-Kombinat hervor und ist Teil der italienischen Menarini-Gruppe. Die Firma exportiert ihre Produkte vor allem nach Osteuropa und ist in vielen Ländern der Region Marktführer.

Die Hauptstadtregion ist einer der führenden deutschen Standorte für **Biotechnologie**.<sup>157</sup> Ende 2005 gab es laut der Clusterentwicklungsstelle BioTOP Berlin-Brandenburg in der Region 160 Biotechfirmen mit insgesamt 3.200 Mitarbeitern.<sup>158</sup> In den vergangenen Jahren wurden 150 Millionen Euro an Fördermitteln und 600 Millionen Privatkaptial am Standort akquiriert. Unter Federführung von BioTOP stellten die Quadriga-Partner Ende 2005 einen Masterplan für die Entwicklung des Kompetenzfelds Biotechnologie vor.<sup>159</sup> In fünf Handlungsfeldern (z.B. Investorenansprache, Humankapital) wurden 23 Projekte und Initiativen aufgelistet, die in den nächsten Jahren bei der Standortentwicklung helfen sollen.

Eine weitere Komponente des Gesundheitsclusters ist die **Medizintechnik**. Hier gibt es in Berlin-Brandenburg 150 Firmen in Produktion und Entwicklung sowie eine ähnlich hohe Anzahl mit dem Schwerpunkt Reparatur und Vertrieb.<sup>160</sup> Wichtige Firmen sind unter anderem der Produzent von Herzschrittmachern Biotronik, der Spezialist für radioaktive Strahlenquellen Eckert & Ziegler, der Hersteller von Knochenersatz AAP Implantate, der Produzent von Systemen für die minimalinvasive Chirurgie World of Medicine und der Produzent von Kunstherzen Berlin Heart AG.<sup>161</sup> Die meisten Medizintechnikfirmen sind Ausgründungen aus Forschungsinstituten oder Kliniken und arbeiten auch intensiv mit Partnern aus diesen Bereichen zusammen. Im Rahmen des Quadriga-Prozesses wurde im November 2005 ein Masterplan für die Entwicklung des regio-

---

<sup>155</sup> Denkbar wäre etwa die Neuausrichtung einiger Forschungseinrichtungen auf die Bedürfnisse von Schering, im Gegenzug zu einer Finanzierung von Stiftungslehrstühlen durch das Unternehmen. Auch bei dem Austausch von Wissenschaftlern, der gemeinsamen Nutzung teurer Laborgeräte sowie bei der Ausbildung von Nachwuchs-wissenschaftlern ist eine Zusammenarbeit denkbar. Vorbildcharakter für eine solche Kooperation könnten die „Deutschen Telekom Laboratories“ mit 75 Wissenschaftlern als ein An-Institut der TU Berlin sein, in der die Deutsche Telecom zukünftig ihre Forschungsaktivitäten bündelt ([www.deutsche-telekom-laboratories.de](http://www.deutsche-telekom-laboratories.de)).

<sup>156</sup> Informationen zu Berlin-Chemie: ([www.berlin-chemie.de](http://www.berlin-chemie.de)), Wirtschaftswoche (11.9.03), Tagesspiegel (1.3.05, 31.10.04) und Frankfurter Allgemeine Zeitung (24.2.04).

<sup>157</sup> Eine gute Übersicht findet sich in: (1) Berlin Partner. 2004. *Biotechnologie – Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*. (2) BioTOP Berlin-Brandenburg. 2004. *Biotech Report 2003/2004*.

<sup>158</sup> Laut Statistischem Bundesamt hat Berlin-Brandenburg 10 Prozent der deutschen Biotechunternehmen mit 17 Prozent der Beschäftigten (Statistisches Bundesamt. 2005. *Unternehmen der Biotechnologie in Deutschland*.)

<sup>159</sup> Quadriga-Partner. 2005. Masterplan zur Entwicklung Berlins zu einem Kompetenzfeld für Biotechnologie und Biomedizin.

<sup>160</sup> Quadriga-Partner. 2005. Masterplan zur Entwicklung Berlins zu einem Kompetenzzentrum für Medizintechnik.

<sup>161</sup> Informationen zu den vielen kleineren Nischenanbietern in der Region finden sich im monatlichen Newsletter von TSBmedici. ([www.tsbmedici.de](http://www.tsbmedici.de)) Allerdings sind selbst die größeren Medizintechnikfirmen der Region (z.B. Eckert & Ziegler mit 2.500 Mitarbeitern) relativ klein. International wird die Branche inzwischen von einigen sehr großen Systemanbietern dominiert (z.B. General Electric, Siemens, Philips).

nalen Kompetenzzentrums Medizintechnik vorgestellt. Hier wurden als vier Schwerpunkte die Bereiche Bildgebung, Onkologie, Herz-Kreislauf und Medizinische Informatik identifiziert und für den Zeitraum 2005-10 vier prioritäre Maßnahmen definiert: Entwicklung eines Schwerpunktes Bildgebung, Flankierende Maßnahmen zur Etablierung eines Zentrums für Protonentherapie, Vernetzung im Bereich Telemedizin und Entwicklung einer Key Account Strategie für die gezielte Ansiedlung von Unternehmen, die Clusterlücken schließen.

Aus der Analyse ergeben sich mehrere Ansatzpunkte für eine Clusterentwicklungsstrategie:

- (1) Umorientierung der Standortentwicklungsansätze für den Gesundheitsbereich von Biotechnologie und Medizintechnik auf in Zukunft stärker Pharmazeutische Industrie und Gesundheitsdienstleistungen (Konzentration bestehender Kompetenzzentrenentwicklungsstellen (BioTOP und TSBmedici) erscheint sinnvoll).
- (2) Abschluß von Restrukturierungen und verbesserter Marktpositionierung des Klinikverbundes Vivantes sowie der Uniklinik Charité (für die Wettbewerbsfähigkeit des Gesundheitsstandorts von höchster Priorität).
- (3) Strategischer Dialog/Bündnis der Landesregierung mit den Firmen Schering und Berlin-Chemie zur stärkeren Bindung und Vernetzung am Standort.
- (4) Gesamtstrategie für die Wissenschaftslandschaft im Bereich Life Sciences (stärkere Ausrichtung der Wissenschaftsinstitutionen auf Clusterprioritäten, bessere Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Universitäten, effektivere Zusammenarbeit mit außeruniversitären Forschungsinstituten, klarere Profilbildung und Vernetzung der verschiedenen Biotechnologieparks).<sup>162</sup>
- (5) Für die Bereiche Biotechnologie und Medizintechnik wurden Ende 2005 Masterpläne für die Standortentwicklung vorgestellt, die konsequent umgesetzt werden sollten.

Zahlreiche weitere Vorschläge für Entwicklungsmaßnahmen finden sich in den bereits erwähnten Berliner Masterplänen für Gesundheitswirtschaft, Biotechnologie und Medizintechnik. Die Herausforderung wird darin bestehen, diese Maßnahmen zu operationalisieren und ihre effektive Implementierung zu gewährleisten.

---

<sup>162</sup> Die derzeitige Emeritierungswelle und die anstehenden Neuberufungen bieten eine einmalige Chance zur Stärkung, Neuausrichtung und Rationalisierung der Forschungsstrukturen innerhalb des Clusters.

### 1.3.3.1.5. Cluster Industrie

Das **verarbeitende Gewerbe** Berlins hat in den letzten 15 Jahren einen tief greifenden Strukturwandel durchlaufen, die bei der Förderung und Entwicklung von **Clusterstrukturen in der Industrie** zu berücksichtigen sind. Während im Westen der Wegfall der Berlinsubventionen der zentrale Motor des Wandels war, war es im Osten die Wiedervereinigung. In den zehn Jahren zwischen 1991 und 2001 halbierte sich die Zahl der Industriearbeitsplätze in der Hauptstadt auf 160.000. Das verarbeitende Gewerbe beschäftigt noch 11 Prozent aller Arbeitskräfte und erwirtschaftet 12 Prozent des Berliner Bruttoinlandproduktes. Auffällig ist das Fehlen von großen Firmenzentralen in der Hauptstadt. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsförderung (DIW) zum Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe Berlins kam Mitte 2002 unter anderem zu dem Schluss, dass – bei inzwischen weitgehend abgeschlossenem Strukturwandel – es nur sehr schwach ausgeprägte industrielle Clusterstrukturen in Berlin gibt.<sup>163</sup> Die Untersuchung kommt ferner zu der Erkenntnis, dass die Bedeutung unternehmensnaher Dienstleistungen auch in Berlin in den kommenden Jahren noch zunehmen wird und dass die Industrie und produktionsnahe Dienstleistungen zusehends zu regionalen Netzwerken zusammenwachsen<sup>164</sup>.

Obwohl das Verarbeitende Gewerbe für sich genommen keinen einheitlichen Cluster darstellt, identifiziert Müller-Jentsch verschiedene abgrenzbare Clusterstrukturen in der Industrie. Einige davon betreffen Branchen (d.h. vertikale Wertschöpfungsketten) und andere Querschnittstechnologien (z.B. die Mikrosystemtechnik) und behandelt ausgewählte Cluster exemplarisch, wie die Verkehrstechnik und die Energiewirtschaft.

<sup>163</sup> „Das Verarbeitende Gewerbe Berlins im Strukturwandel – Tätigkeitsprofil und Verflechtung mit dem Dienstleistungssektor.“ 2002. DIW und REGIOCONSULT. Senatsverwaltung für Wirtschaft und IHK Berlin (Hrsg.). Für eine Zusammenfassung siehe auch „Modernisierung der Industrie stärkt Wirtschaftsstandort Berlin.“ DIW Wochenbericht 36/2002.

<sup>164</sup> Die Studie leitet einige generelle politische Handlungsempfehlungen aus den Untersuchungsergebnissen ab. Erstens sollte die Landespolitik die Bedeutung der Industrie für den Wirtschaftsstandort nicht unterschätzen und sich nicht ausschließlich auf die Entwicklung der Dienstleistungssektoren beschränken. Zweitens sollte im verarbeitenden Gewerbe der Bestandspflege Priorität eingeräumt werden. Drittens sollte die Verzahnung zwischen Industrie und unternehmensnahen Dienstleistungen soweit wie möglich unterstützt werden. Viertens sollte die Entwicklung kleinräumiger Netzwerke in Gewerbegebieten und Technologieparks weiter gefördert werden. Hierfür verfügt die Stadt mit dem „Entwicklungs-konzept für den produktionsgeprägten Bereich“ über ein Erfolg versprechendes Instrumentarium. Fünftens sollte neben den bestehenden Kompetenzzentren für Biotechnologie, Medizintechnik, Verkehrstechnik, Informations- und Kommunikationstechnik zwei weitere Industriecluster gezielt gefördert werden: die Ernährungsindustrie und die Druckindustrie.

Nach dem Verlust von fast 200.000 Industriearbeitsplätzen beschäftigt das Verarbeitende Gewerbe in Berlin gegenwärtig nur noch etwa 120.000 Mitarbeiter. Die verbliebenen bzw. neugebildeten Strukturen zeichnen sich jedoch verschiedentlich durch hohes Innovationspotential, zukunftssträchtige Wachstumskerne und auch Nähe zu unternehmensnahen Dienstleistungen aus.

Die Weiterentwicklung und Förderung industrieller Cluster ist entsprechend dieser Strukturanalyse sehr viel breiter anzulegen als bei Vorliegen bereits größerbetrieblich formierter „industrieller Kerne“. Insbesondere ist unter diesen Bedingungen stärker die aktive Bestandsentwicklung als eine akquisitionsorientierte Ansiedlungsstrategie auszubauen. Klare (Förder-) Schwerpunktsetzungen sollten in diesem Segment auf der Herausbildung „kritischer Massen“ in Teilbranchen gelegt werden. Nach Müller-Jentsch können sich entsprechende Ansätze exemplarisch auf folgende Segmente richten:

- **Verkehr/Verkehrstechnik:** In diesem wichtiger Wachstumsmarkt, ist Berlin mit 48.000 Arbeitsplätzen im überregionalen Wettbewerb vergleichsweise gut aufgestellt und weist am ehesten Clusterstrukturen auf. Der Besatz der Region Berlin-Brandenburg mit Unternehmen der Verkehrstechnik umfasst große Firmen wie die Zentrale der Deutschen Bahn (Berlin), Bombardier/Adtranz (Hennigsdorf), DaimlerCrysler, MTU Aero Engines (beide Ludwigsfelde), BMW und Siemens, aber auch kleine und mittlere Zulieferbetriebe.<sup>165</sup> Das Autobahnmaut-Konsortium Toll Collect hat seine Zentrale in Berlin eingerichtet. In Potsdam entstand das neue Design-Zentrum von VW mit 40 Designern und Investitionen von 10 Millionen Euro. Die Deutsche Bahn hat im historischen Kaiserbahnhof in Potsdam eine Managerakademie eingerichtet. Mehrere Universitäten und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen haben branchenspezifische Kompetenzzentren. Alleine die TU Berlin „hat Lehrstühle auf allen Gebieten der Verkehrstechnik (Schienen-, Straßen-, Wasserstraßen- und Seeverkehr, Luft- und Raumfahrt) und der Logistik.“ Eine der wichtigsten Forschungseinrichtungen ist das kürzlich in Adlershof angesiedelte Verkehrsforschungszentrum des

<sup>165</sup> Im BMW Motorradwerk Spandau erwirtschaften 2.700 Mitarbeiter einen Jahresumsatz von € 1 Mrd. Im Ludwigsfelder DaimlerCrysler-Werk stellen 1.250 Mitarbeiter und 200 Azubis vor allem Lieferwagen her. Im gleichen Ort beschäftigt MTU Aero Engines 440 Leute (eine Erhöhung auf 1.000 bis 2010 ist geplant). Im Hennigsdorfer Adtranz-Werk von Bombardier wird die Mitarbeiterzahl graduell von 2.500 auf 2.000 abgebaut, aber wichtige Funktionen wie FuE bleiben im vollen Umfang erhalten. Mit 1.000 Personen trägt die DaimlerCrysler Vertriebsorganisation am Potsdamer Platz Verantwortung für Marketing und Vertrieb aller Marken des Konzerns in Deutschland.



Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt. Insgesamt arbeiten in der Region etwa 2.000 Personen in der Verkehrsforschung.

- **Energie und Wasser:** Durch die Privatisierung der Berliner Versorgungsbetriebe in den 90er Jahren entwickelten sich in der Hauptstadtregion drei starke Institutionen in dieser Branche. Gasag und Bewag wurden 1997 für insgesamt DM 4,3 Mrd. verkauft und 1999 brachte die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe DM 3,3 Mrd. ein. Nach dem Zusammenschluss von Laubag, VEAG, Bewag und HEW wurde Berlin zum Hauptsitz von Vattenfall Europe. Der börsennotierte Konzern ist der drittgrößte Stromanbieter der Republik und hat 21.000 Beschäftigte – etwa 5.000 davon in Berlin und viele weitere in Brandenburg. Ein Beispiel für die positiven Effekte für die Region ist der im Mai 2005 verkündete Bau des weltweit ersten Braunkohlekraftwerks ohne Kohlendioxidausstoß. In dem Brandenburgischen Pilotprojekt werden 40 Millionen Euro investiert. Die Gasag ist mit einem Umsatz von 500 Millionen Euro der größte deutsche Gasendverteiler. Die Gas de France (GdF) plant ihren 2001 von der RWE übernommen Mehrheitsanteil an der EMB Erdgas Mark Brandenburg (Jahresumsatz 170 Millionen Euro) an die Gasag zu übertragen, um diese zur Drehscheibe des GdF Geschäfts in den Neuen Ländern zu machen. In einem Hightech-Segment des Energiesektors, der Solarenergie, hat Berlin ebenfalls substantielles Entwicklungspotential. Das Hahn-Meitner-Institut ist in diesem Bereich eines der wichtigsten Forschungseinrichtungen und es gibt eine Vielzahl junger Unternehmen – wie etwa die inzwischen börsennotierte Firma Solon. Ein vor allem für Brandenburg interessanter Bereich des Energiesektors sind die Biokraftstoffe. So wurde Ende 2004 in Schwedt für 50 Millionen Euro eine Bioethanolfabrik in Betrieb genommen – mit genug Kapazitäten, um die gesamte Roggenernte des Landes Brandenburg zu verarbeiten.
- **Optik und Laser:** Ein weiterer schnell wachsender Hightech Cluster ist mit 230 Unternehmen, 2500 Mitarbeitern und einem halben Dutzend Forschungsinstituten die optische Industrie und Laserforschung. Im März 2001 wurde Berlin als einer von sieben Siegern des Bundeswettbewerbs „Kompetenznetze Optische Technologien“ gekürt, die insgesamt mit 50 Millionen Euro jährlich gefördert werden sollen. 70 Unternehmen, Forschungsinstitutionen und Verbände haben sich zur Optec Berlin-Brandenburg zusammengeschlossen, deren Geschäftsstelle ein aus Mitgliedsbeiträgen gespeistes Jahresbudget von 250.000 Euro hat. Ziel dieser von der Bundesebene angestoßenen

Clusterbildung ist die bessere Vernetzung zwischen Forschung und Wirtschaft in dieser wichtigen Schlüsseltechnologie.

Die Problematik bisher nur teilweise oder schwach ausgeprägter Clusterstrukturen aufgreifend, sind wesentliche Entwicklungsempfehlungen für diesen Bereich u. a.:

- (1) Stabilisierung bestehender Förderansatz für industrielle Dienstleistung und produzierende Unternehmen in Verbindung auch mit Bestandssicherungs-/entwicklungsmaßnahmen.
- (2) Gezielte Förderung von Technologietransfer auch für kleinere Industriesegmente.
- (3) Ausbau der Maßnahmen bei kompetenzzentrenspezifischen Initiativen und (z. B. innerhalb des Quadriga-Prozesses) der Verlängerung von Wertschöpfungsketten in der Region.

Ein Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung von Clusterstrukturen innerhalb der Industrie ist die bessere Vernetzung zwischen Wirtschaft und Wissenschaft. Hier gibt es diverse Initiativen, deren Erfolg jedoch schwer zu beurteilen ist. Auch die gezielte Verlängerung regionaler Wertschöpfungsketten um die wenigen Großbetriebe herum erscheint sinnvoll. Hier gibt es im Bereich Luft- und Raumfahrt konkrete Bemühungen.

#### ***1.3.3.1.6. Clusteransätze Brandenburg***

Bei einer regional weiteren Betrachtung ist die Clusterstrukturierung und Förderung auch **unter Einbeziehung Brandenburgs** fortzuentwickeln. Obwohl Brandenburg mit 87 Einwohnern pro Quadratmetern und lediglich 85.000 Industriebeschäftigten ein dünn besiedelter Flächenstaat mit schwacher industrieller Basis ist, gibt es auch hier Ansatzpunkte für eine clusterbasierte Standortpolitik:<sup>166</sup> Erstens verfügt das Land trotz seiner Strukturschwäche über wirtschaftliche Ballungen, die als Wachstumskerne weiterentwickelt werden können. Eine entsprechende Neuausrichtung der Förderpolitik wird zurzeit vollzogen. Zweitens liegt der Stadtstaat Berlin im Herzen Brandenburgs und die Umlandgemeinden sind funktional eng mit der Stadt verflochten. Dadurch ergeben sich Potentiale für länderübergreifende Clusterbil-

---

<sup>166</sup> (1) Zahl der Industriebeschäftigten aus: Brandenburger Wirtschaftsministerium. 2005. *Jahreswirtschaftsbericht 2005*. (2) Bevölkerungsdichte: ([www.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.223096.de](http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.223096.de)).

dung. Drittens erfüllt Brandenburg für die Metropole Berlin wichtige Umlandfunktionen, in denen Vernetzungseffekte eine Rolle spielen – insbesondere im Naherholungssektor.

Im Rahmen einer Untersuchung zu Ökonomischen Entwicklungskernen (OEK) in Ostdeutschland analysierte das Institut für Wirtschaftsforschung Halle Ende 2004 auch Clusterstrukturen in Brandenburg.<sup>167</sup> Bei der räumlichen Verteilung wirtschaftlicher Aktivität zeigte sich, dass berlinnahe Gegenden funktional stark mit städtischen Strukturen integriert sind. Beispiele sind die Medien und IT-Branche in Babelsberg, die Luftfahrtindustrie in der südlichen Peripherie (MTU, Rolls Royce), Bombardier im nördlichen Henningsdorf, der Flughafen Schönefeld oder die diversen Forschungseinrichtungen im Raum Potsdam.

Im Laufe des Jahres 2005 entwickelte die Landesregierung eine Strategie für die grundlegende Neuausrichtung der Brandenburger Standortpolitik.<sup>168</sup> Einerseits sollen Strukturmittel für Straßen, Stadterneuerung, Schulen usw. künftig auf 15 regionale Wachstumskerne konzentriert werden. Hierbei handelt es sich um Städte beziehungsweise Städtegruppen, von denen sich etwa die Hälfte im Berliner Einzugsgebiet befindet. Andererseits soll es in der Wirtschaftsförderung eine Schwerpunktsetzung auf 16 Wachstumsbranchen geben. Dies sind Biotechnologie, Ernährungswirtschaft, Holzverarbeitung, Papier, Mineralölwirtschaft/Biokraftstoffe, Energiewirtschaft, Kunststoff/Chemie, Metallindustrie, Geoinformationswirtschaft, Optik, Luftfahrttechnik, Automotive, Schienenverkehrstechnik, Logistik, Medien/IKT und Tourismus.<sup>169</sup> Neben einer generellen Basisförderung für Investitionen, gibt es eine Potentialförderung für Investitionen innerhalb der 16 Wachstumsbranchen sowie einen Mittelstandszuschlag. Mittelfristig soll für jede der 16 Wachstumsbranchen eine Entwicklungsstrategie ausgearbeitet werden. Auch sollen andere Programme, wie etwa die Innovationsförderung oder die Unterstützung bei der Markterschließung, auf die Wachstumsbranchen ausgerichtet werden. Neuansiedlungen werden durch Förderanreize in entsprechende Bran-

---

<sup>167</sup> Rosenfeld, Martin et al. 2004. *Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft*. IWH Halle. (Weitere Informationen zu dieser Studie finden sich in Abschnitt 2.1.).

<sup>168</sup> Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg. 2005. *Jahreswirtschaftsbericht 2005*. Die Basis für die Neuausrichtung war der Koalitionsvertrag vom Oktober 2004, demzufolge alle Politikbereiche unter dem Motto „Stärken stärken – Wachstum fördern“ nach Wachstumskriterien ausgerichtet werden sollen.

<sup>169</sup> Quellen: (1) Zukunftsagentur Brandenburg. Dezember 2005. *ZAB Special – Die Neue Wirtschaftsförderung*. (2) Pressemitteilung des Brandenburger Wirtschaftsministeriums (20.7.05) Kriterien für die Branchenauswahl waren vorhandene Substanz, Wachstumspotential, Verflechtungsgrad innerhalb der Branche und mit der Berlin Wirtschaft, Einbindung von Forschungseinrichtungen, überregionale Ausrichtung und hohe Mehrwertschöpfung.

chenballungen gelenkt. Was bisher jedoch fehlt ist eine Strategie für die systematische Einbindung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in die Standortentwicklung.

Von den 15 Wachstumsbranchen erscheint der Tourismus von übergeordneter standortpolitischer Bedeutung: Erstens beschäftigt er mit über 50.000 Mitarbeitern etwa zwei Drittel soviel, wie die übrigen 14 Branchen zusammen genommen.<sup>170</sup> Zweitens zieht er auch für andere Branchen überregionale Kaufkraft an den Standort (z.B. für Einzelhandel und Verkehr). Drittens schafft er, ähnlich wie die Land- und Forstwirtschaft, disproportional viele Arbeitsplätze in strukturschwachen Gebieten.<sup>171</sup> Und viertens bildet er die Grundlage für die Entwicklung weiterer Umlandfunktionen, die ein Zusammenwachsen der Metropolregion begünstigen. In den Jahrzehnten der Deutschen Teilung konnten sich zwischen Berlin und Brandenburg nämlich nicht die, für vergleichbare Regionen typischen Verflechtungsmuster, herausbilden.<sup>172</sup>

Der wohl zentrale Ansatzpunkt bei der Entwicklung der Brandenburger Umlandfunktionen jedoch ist die Förderung von Clusterstrukturen bei der Naherholungsinfrastruktur. Hierfür müsste ein Netz prioritärer Orten und Routen definiert werden, entlang derer die Tourismusinfrastruktur besonders gefördert wird. Für jeden dieser Orte und Routen sollten entsprechende Clusterstrategien ausgearbeitet werden, um kleine Anbieter zu vernetzen, einzelne Angebote zu Komplettpaketen zu bündeln, Angebotslücken zu schließen und Ankerinstitutionen zu stärken (z.B. große Ressorts oder Thermalbäder). Auch das Marketing könnte dann stärker auf diese prioritären Orte und Routen ausgerichtet werden.<sup>173</sup> Ein solcher Ansatz könnte auch die Entscheidung der Landesregierung, die zukünftige Tourismusförderung auf die besonders attraktiven Regionen zu konzentrieren, operationell unterfüttern.<sup>174</sup>

---

<sup>170</sup> Zukunftsagentur Brandenburg. Dezember 2005. *ZAB Special – Die Neue Wirtschaftsförderung*.

<sup>171</sup> Siehe hierzu die Verteilung der Gästebetten: ([www.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.4478.de/7\\_12.pdf](http://www.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.4478.de/7_12.pdf))

<sup>172</sup> Beispiele sind das Deutsche Luft- und Raumfahrtzentrum in Oberpfaffenhofen, der EADS-Standort in Ottobrunn und der Campus der TU München in Garching.

<sup>173</sup> Hierbei müssten jeweils Schwerpunkte für verschiedene Hauptzielgruppen gesetzt werden, wie etwa Natur-, Familien, Sport- oder Gesundheitstourismus. Diese geographische Clusterbildung ist daher komplementär zu der bisher verfolgten Strategie des Thementourismus und -marketings.

<sup>174</sup> Noch immer gibt es zu viele Einzelmaßnahmen, die nicht hinreichend in eine Gesamtstrategie eingebunden sind. Ein Beispiel ist die ehemalige Bischofsresidenz Ziesar: Sie wurde vorbildlich restauriert und zum Landesmuseum für Kirchengeschichte umgebaut. Bei der Eröffnung 2005 waren jedoch nicht einmal die 500 Meter Straße bis zur Autobahnauffahrt neu geteert und auch im unmittelbar angrenzenden Dorf gab es keine komplementären Maßnahmen zur Ortssanierung oder dem Aufbau einer touristischen Infrastruktur. Ein grundlegendes Problem ist auch die Tatsache, dass viele Orte, Landkreise oder Sehenswürdigkeiten separate

### *1.3.3.2. Ansatzpunkte für eine Standortentwicklungsstrategie*

Die dargestellten Clusterpotentiale (und –ansatzpunkte) aufgreifend, ist in der grundlegenden Arbeit Müller-Jentsch jedoch nicht nur die „richtige“ Clusterauswahl für die langfristige Standortentwicklung entscheidend. Vielmehr betont er auch die damit zu verschränkende Relevanz einer übergreifenden entwicklungsorientierten Wirtschaftspolitik. Für eine umfassende Standortentwicklung sollten branchenübergreifende Standortpolitik und branchenspezifische Maßnahmen systematische miteinander verzahnt werden. Er empfiehlt als übergreifend zu berücksichtigende Aktionsfelder v. a.

1. die noch intensivere Verflechtung und gemeinschaftliche Förder- bzw. Entwicklungspolitik der Metropolregion Berlin-Brandenburg,
2. die weitere und gegenüber der Vergangenheit intensivere Stärkung der Hauptstadt-funktion Berlins als zentralem Standortfaktor,
3. die weitere strukturelle und inhaltliche Fokussierung sowie Vernetzung der Wirtschaftsförderungsstrukturen in Berlin selbst und in der gesamten Metropolregion,
4. eine stärkere Orientierung der Wissenschafts- und Hochschulpolitik auf die strategische Wirtschaftsentwicklung Berlins
5. die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Finanzkrise umzusetzen grundlegende Modernisierung der Berliner öffentlichen Dienste,
6. der stärkeren privatwirtschaftlichen Ausrichtung öffentlicher Dienstfelder als Innovationsansatz für Berlin (und gleichzeitig als Restrukturierungsansatz für den öffentlichen Sektor),
7. die weitere und ggf. noch intensivere Förderung der internationalen Ausrichtung Berlins sowie der Stärkung als osteuropäisch orientiertes Kompetenzzentrum,

---

Vermarktungsstrategien verfolgen. Durch diese Zersplitterung werden Ressourcen nicht hinreichend gebündelt und Entwicklungsmaßnahmen nicht hinreichend koordiniert.

8. die Fokussierung bzw. der Ausbau von Standortmarketing und Eventkultur und schließlich
9. der Förderung einer „Culture of Excellence“ für Berlin im Sinne des Anspruchs, hinsichtlich Wirtschaftskraft und –potential zur Spitzengruppe der internationalen Metropolen zu gehören.

Müller-Jentsch versucht mit seiner „Standortstudie Berlin-Brandenburg“ die schwer zu überblickende Fülle an Standortanalysen, Reformansätzen und Initiativen in eine Gesamtbetrachtung einzubetten. Aus der Analyse ergeben sich zahlreiche Ansatzpunkte für die Ausarbeitung einer gesamthaften Standortentwicklungsstrategie. Hierzu könnten bestehende Ansätze – wie etwa der Quadriga-Prozess, die Wachstumsinitiative 2004-2014 oder die Brandenburger Clusteransätze – zu einer Gesamtstrategie weiterentwickelt und durch eine ressortübergreifende Gesamtsteuerung nach Hamburger Vorbild ergänzt werden.

In diesem Zusammenhang spielen auch demographische Entwicklungen eine wichtige Rolle: Wie die Neuen Länder schmerzlich feststellen mussten, gibt es einen Rückkopplungseffekt zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, der in beide Richtungen wirken kann. Es kann einerseits zu einer Abwärtsspirale zwischen Verschuldung, Rezession und Bevölkerungsrückgang kommen oder andererseits zu einem Aufschaukelprozess zwischen Investitionen, Wachstum und Wanderungsgewinnen. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat drei demographische Szenarien für Berlin vorgelegt, denen zufolge die Bevölkerung bis 2020 entweder auf 3,5 Millionen steigen oder auf unter 3,3 Millionen fallen kann. So gesehen steht die Hauptstadtregion an einem Scheideweg zwischen Boomszenario oder Abwärtsspirale. Welches dieser Szenarien eintreffen wird, hängt entscheidend vom Erfolg der Standortentwicklung ab.

Insgesamt und in diesem Sinne zeigt der Konzeptvorschlag Müller-Jentschs eine Stoßrichtung für eine strategische Standortentwicklungspolitik auf, die zur langfristigen Sicherung des Standortes und auch zu einer substantiellen Niveauverbesserung der Eigen-Einnahmenkraft unverzichtbar erscheint.

#### ***1.3.4. Konsequenzen für das Investitionsausgabenbudget Berlins***

Grundsätzlich wäre in der beschriebenen Ausgangssituation empfehlenswert, die wirtschaftlichen Potentiale Berlins in einer dem unabdingbaren Konsolidierungsprozess vergleichbaren Intensität durch eine zielführende Standortentwicklungsstrategie aufzunehmen und so zur Nutzung zu mobilisieren, dass (mindestens) langfristig die Wirtschaftskraft der Stadt auf ein angemessenes Niveau gesteigert werden kann. Dabei erscheint es – gleichwohl wie dargestellt unmittelbare Konsolidierungseffekte wg. der Abschöpfung von Mehreinnahmen in der Finanzverteilung nicht erwartet werden können – kontraproduktiv, aus Finanzknappheit mit entsprechenden Programmen zu warten, bis aus der finanzwirtschaftlichen Stabilisierung wieder Haushaltsspielräume erwachsen. Vielmehr ist bereits bei einer über den gesamten Sanierungshorizont reichenden Finanzplanung ein entsprechender Mittelbedarf zu berücksichtigen (und auch in den Sanierungszielsetzungen als mit zu erwirtschaftende Zielgröße einzuplanen).

Aufgrund der finanzwirtschaftlichen Krisensituation hat dabei selbstverständliche jegliche Veranschlagung zusätzlicher Ausgaben im Haushalt besondere Tragweite, und zwar sowohl aufgrund der (zusätzlichen) Kompensationserfordernisse im Haushalt als auch als Signal hinsichtlich der Ausgabendisziplin in der Konsolidierungsmetropole Berlin (und zwar nach innen – insbesondere ggü. Bürgern und den öffentlich Bediensteten – als auch nach außen, speziell auch den externe Sanierungshilfen aufbringenden Bundesländern sowie dem Bund). Deshalb erfordert ein entsprechendes strategisches Entwicklungsprogramm mit diesbezüglicher Ausgabenbindung sicherlich den Anspruch, mit besonderer konzeptioneller Sorgfalt geplant und mit Stringenz (und laufender evaluatorischer Nachsteuerung) umgesetzt zu werden.

Da im bisherigen Berliner Konsolidierungsprozess eine überproportionale Einsparung im Bereich der investiven Ausgaben beobachtbar ist und sich in Folge davon der Umfang der Investitionsausgaben deutlich unter das Niveau von Vergleichsstädten (speziell auch von Hamburg) abgesunken ist, erscheint aus heutiger Sicht eine denkbare Empfehlung darin zu liegen,

- zugunsten der Zukunftsentwicklung der Stadt von Berlin in seiner Neuordnungs- und Sanierungsplanung zu verlangen, diese Absenkung der öffentlichen Investitionsausgaben wieder aufzuholen und mindestens auf das Hamburger Niveau zu bringen,

- entsprechend zu veranschlagende Investitionsbudgets ausschließlich und konzentriert in die wirtschaftliche Potentialentwicklung Berlins zu stecken und insoweit – als Pflichtkomponente – das zu erarbeitende Sanierungs- und Neuordnungsprogramm mit hinreichender Verbindlichkeit um entsprechende zusätzliche Maßnahmen zu ergänzen und
- die finanzwirtschaftliche Mobilisierung dieser investiven Budgets im Konsolidierungsprogramm insoweit zu integrieren, als dass entsprechende Zielräume durch Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben auch so gedeckt sind, dass das finale Konsolidierungsziel eines vollständigen Finanzierungssaldo-Ausgleichs gewahrt bleibt.

Für die nachfolgenden Überlegungen gehen wir davon aus, dass im Mittel über den vorgeschlagenen zwölfjährigen Konsolidierungszeitraum eine Bereitstellung von rd. 300 Mio. EUR jährlich dem Ziel einer im Städtewettbewerb angemessenen Investitionsquote entspricht und auch hinreichend ist, um wirksame Effekte bei der Potentialentwicklung zu erreichen.

Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, sind zur Umsetzung eines solchen Programms im Berliner Neuordnungs- und Konsolidierungsprogramm gleichermaßen Finanzmittel als auch konkretisierte Maßnahmenbereiche zu integrieren. Gleichwohl ist – wieder – darauf zu verweisen, dass bei aller Potentialeinschätzung (und Hoffnung) auf nachhaltige Wirtschaftskraftverbesserungen diese zumindest auf der Einnahmenseite des Berliner Haushalts nicht besondere Finanzverbesserungseffekte erbringen können. Neben der Latenzzeit für die öffentliche Einnahmenwirksamkeit entsprechender Investitionen sei nochmals auf die Abschöpfungseffekte des Länderfinanzausgleichs (und im übrigen auch anderer Ergänzungszuweisungen) erinnert. Unter Konsolidierungsaspekten erscheint – wenn denn überhaupt – am ehesten eine Entlastungswirkung bei den (hohen) Sozial- und Arbeitslosigkeitsausgaben Berlins innerhalb des gesetzten Sanierungszeitraumes vorstellbar. Diese sind zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht kalkulierbar.

Insoweit ist gegenwärtig kein anderer Weg vorstellbar, als zur Umsetzung der Sanierungsziele Berlins auf der Ausgabenseite anzusetzen und durch Straffung im Bereich der konsumtiven Ausgaben die notwendigen Sanierungsbeiträge zu erwirtschaften. Nachfolgend stellen wir dazu die aus heutiger Sicht sich darstellenden Potentiale dar.



#### ***1.4. Potentiale (und Grenzen) ausgabenorientierter Konsolidierungsstrategien***

Grundsätzlich muss das Sanierungsprogramm in seinem Volumen über das Ziel eines positiven Primärsaldos hinaus gehen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe, die bei Bestimmung der Anforderungen an das Programm durch die Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) entweder schon berücksichtigt sind oder noch zu berücksichtigen sein werden.

- Zunächst muss ein Grundbetrag an Zinsleistungen für eine Dauerverschuldung weiter aufgebracht werden.
- Bei dem Maßnahmenprogramm muss sicherlich ein Puffer eingebaut werden, weil bei zahlreichen Maßnahmen zu erwarten ist, dass zunächst eingestellte Erwartungssummen entweder geringer ausfallen oder jedenfalls später und damit erst nach 2007 eintreten können. Insbesondere auch wegen der u.E. erforderlichen Abgeordnetenhauszustimmung kann noch nicht ohne Weiteres damit gerechnet werden, dass alle Maßnahmen Zustimmung erhalten bzw. durch entsprechende Alternativen mit gleichem Volumen ersetzt werden.
- Weiterhin muss das Sanierungsprogramm im Volumen auch eine substanzielle Größe vorsehen, die für die nachhaltige Finanzierbarkeit der Stadt wichtige standortstrategische Schwerpunkte finanzierbar hält (vgl. dazu den Vorabschnitt 1.3.). Hier sollte der Anspruch zunächst sein, dass diese Felder, in denen investiert wird, entweder in Exzellenzlösungen oder in standortkritische Entwicklungen durch zusätzliche Einsparungen an anderer Stelle ermöglicht werden.

#### *1.4.1.Chancen eines New Public Management-Paradigmas für Berlin*

Mit der Neuordnung der Berliner Verwaltung muss – neben der selbstverständlich anzustrebenden finanziellen Stabilisierung – ein **"Zielbild"** angestrebt werden, welches einem zukünftigen "State of the Art" im öffentlichen Sektor entspricht. Ein solches Zielbild kann und sollte dem Paradigma des **"Aktivierenden Staates"** mit einer klaren Fokussierung auf **Kernaufgaben, Kundenorientierung** und **Wettbewerb** folgen.

Im Kern geht es um eine **Restrukturierung öffentlicher Dienste**, die zukünftig in deutlich reduziertem Umfang

- durch ein **neu gefasstes Aufgabenverständnis** sich viel stärker auf **Kernaufgaben** konzentrieren; dabei ist unter Kernaufgaben primär die strategische Steuerung, die Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung für öffentliche Leistungen sowie in notwendigem Ausmaß (operativ) die (Kontrakt-) Steuerung von Durchführungsaufgaben zu verstehen;
- sich sowohl in Bezug auf staatliche Regulierung als auch hinsichtlich Durchführungsaufgaben auf **Pflicht- und hoheitliche Teilbereiche konzentriert und beschränkt** (insb. Sicherheit/Ordnung und Justiz);
- ein neues Selbstverständnis als Teil eines **"Netzwerks öffentlicher Dienste"** aufbaut, in der sich die (Kern-) Verwaltung als Partner in einer stärker wettbewerblich organisierten Arbeitsteilung staatlicher, privatwirtschaftlicher und bürgerschaftlicher Anbieter öffentlicher Leistungen verhält;
- eine gegenüber heute **sehr viel stärker ausgeprägte Qualitäts- und "Leistungskultur"** in Verwaltungsstruktur und Prozessen implementiert, speziell auch durch ergebnisorientierte Steuerungssysteme sowie Führungs- und Anreizsystemen hinsichtlich der Schlüsselressource Personal.

Einige **inhaltliche Anforderungen**, denen das Berliner Programm, gerecht werden muss, sind schon jetzt klar: Es muss neben den erforderlichen Benchmark-gestützten Ausgabenreduzierungen auch einige **Exzellenzfelder** enthalten, die beispielhaft sind für Großstädte und Länder. Wer in einem solchen Ausmaß die Entschuldungshilfe Dritter beansprucht, muss –

selbst bei begrenzten Ressourcen – den potenziellen Gebern verdeutlichen, dass trotz Finanznot beispielhafte Neuantritte in mehreren Feldern unternommen werden. Berlin hat in den letzten 10 Jahren viel dazu beigetragen, dass es als Vorreiter auf der Problemseite wahrgenommen wurde. Es muss deshalb jetzt auch **Vorreiter auf der Lösungsseite** werden.

Zu denken ist hier an **beispielhafte Lösungen mit Ausstrahlungswirkung** in folgenden Feldern:

- eine flächendeckende und konsequente **Strategie des Outsourcing** bzw. der Verlagerung von bisherigen Verwaltungsaufgaben auf effiziente intermediäre Organisationen
- Neue **Anreiz- und Abbaumodelle** für den Öffentlichen Dienst auf Grund von Vereinbarungen mit den Gewerkschaften, die möglich werden durch den Austritt aus den Tarifgemeinschaften (bzw. spezielle Tarifergänzungsvorschläge)
- Aufbau eines effizienten und beispielgebenden **Personal-Überhangsmanagements** (eine Aufgabe, die noch Wenige bisher angepackt und gelöst haben)
- kompetent und zügig eingeleitete weitere **Privatisierungen** bzw. Hineinnahme Privater für **Betreibermodelle** in Feldern wie BVG, Stadtreinigung oder Wohnungsgesellschaften (ohne die bisherigen Tabus)
- beispielhaftes **Beteiligungsmanagement** für die verbleibenden Unternehmen
- beispielhafte **Fusionslösungen** z.B. wie jetzt bei den medizinischen Fakultäten oder gar für Hochschulen insgesamt (jetzt eingeleitet durch das Konzept für Charité und Benjamin-Franklin)

#### ***1.4.2. Effizienz- und ausstattungsorientierte Benchmarkingbetrachtung***

Wichtige Anhaltspunkte für ausgabenorientierte Einsparpotentiale ergeben sich naheliegenderweise aus Vergleichen Berlins zu anderen Bundesländern<sup>175</sup> bzw. (mit höherer Validität) zu

---

<sup>175</sup> Unter Einbeziehung der Kommunalebene, die ja im Stadtstaat Berlin in den Haushalten mit abgebildet sind.

den anderen beiden Stadtstaaten. Tatsächlich spielen in der politischen und juristischen Diskussion um die Berliner Haushaltsnotlage die Ausstattungsunterschiede zwischen Berlin und Vergleichsgebietskörperschaften häufig eine Rolle. Dies geht einher mit den Überlegungen, dass es grundsätzlich einem Haushaltsnotlagenland zumutbar sein sollte und muss, seine Ausgabenausstattung auf ein Mindestniveau abzusenken, mit welchem Vergleichsländer gleichwohl ihren Aufgabenverpflichtungen nachkommen können.

Seit einiger Zeit liegen im Zusammenhang mit länderinternen und länderübergreifenden Benchmarking-Erhebungen auch Datensammlungen vor, die unter Einbeziehungen von Leistungsmengen und Eckdaten der Länder v. a. Kostenvergleiche ermöglichen und damit weit über früher mögliche reine Ausgabenhöhe-Vergleiche hinaus Effizienz- und Niveauunterschieds-Messungen unterstützen. In Berlin werden z. B. seit mehreren Jahren Kostenvergleiche zwischen den Bezirksverwaltungen bis auf Produktebene vorgenommen und veröffentlicht, aus denen u. a. substantielle Kostenunterschiede zwischen einzelnen Leistungserstellern ablesbar sind.

Auf Basis solcher Benchmark-Vergleiche im engeren Sinne, aber auch aus Auswertungen der Haushalte werden Berlin immer wieder z. T. erhebliche Überausstattungen vorgeworfen und mit Forderungen verbunden, zur Bewältigung der Finanzkrise zuerst und radikal entsprechende Niveauüberschreitungen abzubauen. Auch wenn viele der geäußerten Forderungen zumindest grundlegend nachvollziehbar sind, bestehen eine Reihe einerseits methodischer und andererseits konzeptionell-inhaltlicher Barrieren, entsprechend festgestellte Ausstattungsunterschiede in konkrete Ausgabenabsenkungen im Berliner Haushalt umzusetzen.

**Methodisch** sind Partialbetrachtungs-Bewertungen von Ausstattungsunterschieden regelmäßig überlagert von Organisations- und „Geschäftsmodell“-Unterschieden zwischen den grundsätzlich organisationsautonomen Gebietskörperschaften:

- Speziell (prozeß-) kostenrechnerische Vergleiche auf Vollkostenbasis führen bei unterschiedlichen Organisationsstrukturen und Prozessausgestaltungen in Partialbetrachtungen (z. B. einzelner Produktfelder) zu u. U. sehr stark divergierenden Rechnungsergebnissen. Dies ergibt sich allein schon daraus, wie Gemeinkosten-Abrechnungskreise abgegrenzt werden. Da die Organisationsautonomie deutscher Gebietskörperschaften trotz grundlegend gleicher (Pflicht-) aufgabenbestände höchst vielfältig sind, können aus diesem

Gründe bei partiellen Kosten-Leistungs-Benchmarks massive Verwerfungen entstehen. So sind bspw. c. p. die Kosten eines ordnungsrechtlichen Vorgangs (z. B. einer Gewerbeanmeldung) mit determiniert von der strukturellen Ansiedlung dieser Leistung (eigenständiges Amt, Integration in ein umfassenderes Dienstleistungszentrum usw.), der technischen Ausgestaltung dieser Leistung (Qualitäts-/Service-Niveaus, IuK-Anwendungen etc.) und der Einbettung in die Gesamtstruktur (Ressort-/Dezernatszuordnung).

- Ferner spielen die Leistungsmengen und die als notwendig erachteten Vorhaltekosten als Bestimmungsfaktoren der Kostenhöhe eine wichtige Rolle. Die Leistungsmengen sind weitgehend extern determiniert (Bevölkerungsgröße, demographische Struktur, Gewerbestruktur, Territorialflächen, Umfang des Verkehrsnetzes usw.) und von den öffentlichen Diensten nur sehr eingeschränkt oder gar nicht beeinflussbar.
- Schließlich haben sich inzwischen in Deutschland verschiedenste Modelle der Aufgabenverteilung zwischen Gebietskörperschaften, öffentlichen Betrieben (z. T. mit privatem Anteilsbesitz), Public-Private-Partnerships sowie rein-privatwirtschaftlichen Dienstleistern entwickelt. In diesem Zusammenhang sind auch Aufgabenwahrnehmungen aus Sondervermögen zu nennen. Dadurch sind bereits die Vergleichbarkeiten öffentlicher Haushalte nur eingeschränkt aussagekräftig (sowohl bei Finanzdaten als auch Personalzahlen), u. a. durch abweichende Zurechnungen von Einnahmen und Ausgaben an Kernhaushalt und Sonstige sowie durch bei differenzierten Aufgabenteilungen entstehende zusätzliche Verrechnungspositionen. Bei der Berechnung von Benchmarking-Kennzahlen für einzelne Aufgabenfelder (Partialberechnungen) können dadurch starke Ergebnisunterschiede bei durchaus vergleichbaren Sachverhalten auftreten.

Aber auch **inhaltlich-konzeptionell** liefern Benchmarking-Bewertungen häufig nur vordergründige Anhaltspunkte für Neuordnungs- und Konsolidierungspotentiale. Dieses zeigt sich besonders anschaulich im Bereich der – oft thematisierten - öffentlichen Kindertageseinrichtungsausgaben Berlins, die in allen Vergleichen deutlich höher ausfallen als in den vergleichbaren Stadtstaaten, den westlichen Bundesländern und auch den größeren Großstädten. Die Hauptursache für die Ausgabenniveau-Unterschiede liegt zweifelsfrei in der deutlich höheren Versorgungsdichte Berlins an Kindertagesbetreuungs-Plätzen. Dieses könnte die Forderung implizieren, die Berliner Platzzahlen konsolidierungsbegründet auf ein niedriges Vergleichsniveau zurückzubauen. In Anbetracht der aktuellen familienpolitischen Diskussionen würde

dieses jedoch familienpolitisch alle – auch bundespolitischen – Zielsetzungen konterkarieren. Im gleichen Zeitraum, in dem andere Glieder der föderalen Gemeinschaft zum Teil massiv ihre Kindertagesbetreuungseinrichtungen ausweiten, würde Berlin aufgrund des Ausstattungsbenchmarks einen entgegengesetzten Kurs einschlagen – ggf. bis hin zu der denkbaren Situation, später in einer im Vergleich als Unterausstattung zu bewertenden Konstellation zu landen.

Grundsätzlich können und sollen Einzelbenchmarks auch nicht nivellierend angewendet werden, wenn man denn grundsätzlich die politischen Gestaltungsfreiräume eines Bundeslandes wie Berlin und im Kern auch die Unterschiedlichkeit von Bundesländern akzeptiert (und damit verbunden die Sinnhaftigkeit kontextbezogen unterschiedlicher Aufgabenwahrnehmungen und Ausstattungsniveaus). Diesem erscheinen sanierungsbezogen die Grenzen eher dahingehend gezogen, dass es bei positiven Ausstattungsunterschieden in Einzelfeldern eben auch Posteriorisierungen anderer Felder geben muss, um insgesamt gleichgewichtige Finanzverhältnisse zu sichern. Generell ist für Berlin zu konstatieren, dass diese Gesamtgrenzen deutlich überschritten sind und insoweit eine differenzierte Diskussion über Priorisierungen und Posteriorisierungen über alle Aufgabenfelder notwendig ist. Dazu können die o. a. Benchmark-Ansätze helfen, aber selbstverständlich die politische Gestaltung und deren Umsetzung in Sanierungsprogramme und Zukunftsstrukturen nicht ersetzen.

#### ***1.4.3. Begrenzte Ausgabenreagibilität als Rahmenbedingung für die Umsetzung***

Finanzwissenschaftliche Berechnungsansätze zu Konsolidierungslinien für Berlin gehen regelmäßig davon aus, dass eine Stabilisierung der Finanzlage durch bestimmte prozentuale Anpassungsraten v. a. der Ausgabenvolumina über einen Sanierungszeitraum realisiert werden kann<sup>176</sup>. Entsprechende Rechenmodelle gehen dabei von Haushaltseckdaten bestimmter Basisdaten aus, die im Zeitablauf mit einem gewissen Differenzierungsgrad fortgeschrieben werden. Ausgewiesen werden dabei die brutto zur Haushaltsstabilisierung zu erbringenden Konsolidierungsbeiträge. Insoweit entsprechen die Befunde dieser Methodik im Grundsatz

---

<sup>176</sup> Wie an anderer Stelle erörtert, waren ja auch die Sanierungslinien für die früheren Haushaltsnotlagenfälle Bremen und Saarland primär durch gegenüber Vergleichsbundesländern unterproportionale Ausgabensteigerungsraten definiert, sodass mittelfristig bei einer angenommenen Einnahmenentwicklung das strukturelle Haushaltsdefizit abgebaut wird.

einer einfachen kameralistischen Sanierungsmethodik, bei der durch Inputbudgetierung von Haushaltspositionen bzw. des Haushaltsvolumens insgesamt das Defizit zurückgeführt wird.

In praktischen Sanierungssituationen größeren Ausmaßes wie im Falle Berlins, die durch bloße Inputbudgetierungen nicht (mehr) bewältigbar sind, ist es aus verschiedenen Gründen notwendig, entsprechende Sanierungslinien (in einer Sanierungsprogrammplanung) sehr viel differenzierter zu ermitteln:

- Die Prämisse, dass das Ausgabenvolumen und die entsprechenden Ausgabenveränderungsraten des Haushalts (zumindest kurz- und mittelfristig) weitgehend frei und flexibel durch den Haushaltsgesetzgeber gestaltbar sind, gilt praktisch nur sehr eingeschränkt. Dies gilt ohnehin für die Ausgabenarten, deren Begebung z. B. aufgrund gesetzlicher Leistungspflichten (wie bei einer Vielzahl z. B. von Sozialleistungstransferzahlungen) gesetzlich vorgeschrieben ist. Ebenso müssen bei vertraglich festgelegten Ausgabenverpflichtungen erst entsprechende Voraussetzungen (z. B. durch Vertragskündigungen) geschaffen werden, um später entsprechende Ausgabenpositionen zurückführen zu können.
- Insbesondere im Personalausgabenbereich werden die vertraglichen Bindungen noch durch personalrechtliche Bestimmungen verschärft, die faktisch zu einer massiven und auch langfristigen Starrheit größerer Teile der Personalkostenbudgets führen.
- In der politischen Konsolidierungsdiskussion wird darüber hinaus oft die Starrheit von Ausgaben aufgrund der Wahrnehmung der sog. Pflichtaufgaben angeführt. Gemeint sind Aufgabengewährleistungs- und Aufgabendurchführungsverantwortung sowie damit verbundene Ausgabenverpflichtungen für die der Gebietskörperschaft durch Gesetz und Rechtsprechung obliegenden Aufgaben einschl. ggf. damit verbundener Leistungsverpflichtungen. Dieser Aufgabenbestand ist zumindest bei bundesgesetzlich vorgegebenen Regelungen durch ein Bundesland wie Berlin nicht direkt beeinflussbar. Aber auch bei landesgesetzlichen Regelungen sind zur Abdingung Gesetzgebungsverfahren und politische Mehrheiten nötig; es besteht also in jedem Fall keine kurzfristige Ausgabenflexibilität. Im konkreten Sanierungs- und Neuordnungsfall ergibt sich aus den genannten Bindungstatbeständen jedoch ein differenziertes Bild:

1. Hinsichtlich der Aufgabengewährleistungsverantwortung ist zwar zweifelsfrei eine Ausgabenverpflichtung und damit –starrheit festzustellen.
2. Die Höhe der daraus erwachsenden Ausgaben liegt jedoch keineswegs fest. Dies gilt v. a. aufgrund der Gestaltungsfreiräume bei der Aufgabendurchführung, also bei organisatorischer Anbindung, der Prozeßausgestaltung, der Intensitätsbemessung personeller Vorhalte- und Durchführungskapazitäten usw. Die im Vorkapitel angesprochenen Ausgabenbenchmarks liefern zumindest grobe Anhaltspunkte zu solchen Gestaltungsspielräumen.
3. Insoweit ist davon auszugehen, dass die häufig reklamierten Ausgabenstarrheiten aufgrund sog. Pflichtaufgaben bezüglich der Ausgabenhöhe zumindest teilweise abdingbar sind. Allerdings setzt dies Umgestaltungen der Aufgabenwahrnehmungen voraus, d. h. Neuordnungsmaßnahmen und explizite Umgestaltungsentscheidungen. Im Kern geht es hierbei zumeist nicht um komplette Ausgabenreduzierungen, sondern um Ausgabenabsenkungen (in jeweils zu bestimmender Höhe). Zudem ergeben sich Ausgabenreagibilitätseinschränkungen dadurch, dass entsprechende Neuordnungsprozesse mit dem Ziel struktureller Umgestaltung politische Grundentscheidungen, hinreichende konzeptionelle Überlegungen und letztlich auch umgestaltendes Verwaltungshandeln erfordert (und dieses alles insgesamt auch Zeitbedarf hat).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die genannten Gründe es zwingend notwendig machen, unter Ausgabenreagibilitätsgründen die tatsächlich möglichen Ausgaben senkungsspielräume eines zu sanierenden Haushaltes besonders zu analysieren, bevor tatsächliche Sanierungsziele und –fristen festgelegt werden. Dies gilt selbstverständlich auch hinsichtlich einer gesonderten Betrachtung von Nettoveränderungen auf der Ausgabe seite.

Die Notwendigkeit entsprechender Reagibilitätsanalysen zeigt sich an folgender Modellüberlegung. Wir nehmen an, eine finanzwissenschaftliche Modellüberlegung auf Basis von Haushalts-eckwerten ergibt, dass bei einem Haushaltsvolumen von z. B. 23,5 Mrd. EUR und einem strukturellen Haushaltsdefizit von rd. 15 % (3,5 Mrd. EUR) über einen Zeitraum von 11 Jahren eine Netto-Ausgabenabsenkung von 1,5 % pro Jahr zur finanziellen Gleichgewichtssituation führt<sup>177</sup>; hierzu haben wir einen denkbaren Verlauf in nachfolgender Tabelle skizziert.

<sup>177</sup> Im Grundszenario wird von einem real stabil bleibenden Haushalt mit Einnahmen- und Ausgabenveränderungsraten (über alles) von 3 % ausgegangen; das Sanierungsanpassungsszenario sieht einen reduzierten Ausgabenzuwachs um 1,5 Prozentpunkte auf dann noch 1,5 % p. a. vor. Dieses entspricht also – eine entsprechende Teuerungsrate von 3% unterstellend – einer realen Ausgabenabsenkung von 1,5 p. a.



Jahr	- ohne Sanierungsanpassung -						- mit Sanierungsanpassung; Nettoausgabenabsenkung 1,5% -					
	Haushaltsvolumen (Mrd EUR)			Veränderungsraten (%)			Haushaltsvolumen (Mrd EUR)			Veränderungsraten (%)		
	Einnahmen	Ausgaben	Defizit	Einnahmen	Ausgaben	brutto (gew.)	Einnahmen	Ausgaben	Defizit	Einnahmen	Ausgaben	brutto (gew.)
0	20,0	23,5	-3,5	3%	3%	3%	20,0	23,5	-3,5	3%	1,5%	2,1%
1	20,6	24,2	-3,6	3%	3%	3%	20,6	23,9	-3,3	3%	1,5%	2,1%
2	21,2	24,9	-3,7	3%	3%	3%	21,2	24,2	-3,0	3%	1,5%	2,2%
3	21,9	25,7	-3,8	3%	3%	3%	21,9	24,6	-2,7	3%	1,5%	2,2%
4	22,5	26,4	-3,9	3%	3%	3%	22,5	24,9	-2,4	3%	1,5%	2,2%
5	23,2	27,2	-4,1	3%	3%	3%	23,2	25,3	-2,1	3%	1,5%	2,2%
6	23,9	28,1	-4,2	3%	3%	3%	23,9	25,7	-1,8	3%	1,5%	2,2%
7	24,6	28,9	-4,3	3%	3%	3%	24,6	26,1	-1,5	3%	1,5%	2,2%
8	25,3	29,8	-4,4	3%	3%	3%	25,3	26,5	-1,1	3%	1,5%	2,2%
9	26,1	30,7	-4,6	3%	3%	3%	26,1	26,9	-0,8	3%	1,5%	2,2%
10	26,9	31,6	-4,7	3%	3%	3%	26,9	27,3	-0,4	3%	1,5%	2,2%
11	27,7	32,5	-4,8	3%	3%	3%	27,7	27,7	0,0	3%	1,5%	2,2%
<b>Ausgaben-</b>												
<b>absenkung:</b>		32,5					27,7			<b>per Saldo:</b>		<b>-4,8</b>

Im Szenarienvergleich sind danach durch die jährliche 1,5%-Absenkung im Gesamtzeitraum Reduzierungen des Ausgabenaufwuchses von rechnerisch 4,8 Mrd. EUR zu realisieren (Ausgabenvolumen im Jahr 11 von 27,7 Mrd. EUR gegenüber 32,5 Mrd. EUR).

Die auf den ersten Blick mit 1,5% eher geringen, (nur) auf Aufwuchs gerichteten sowie auf einen Mittelfristzeitraum verteilten Anpassungen erscheinen auf den ersten Blick als vorsichtige Einschnitte und somit grundsätzlich realisierbar. Diese Einschätzung kann sich aber dann ändern, wenn man in Modellrechnungen die Struktur des Ausgabenvolumens und in Bezug auf einzelne Ausgabenpositionen festzustellende Starrheiten sowie differenzierte Veränderungsraten (statt der  $\varnothing$  3 %) berücksichtigt. In diesem Sinne setzen wir entsprechende zusätzliche Annahmen:

- Die als durchschnittlich angesetzte Ausgabenveränderungsrate (von 3 %) setzt sich zusammen aus nach Ausgabenstruktur gewichteten Änderungsraten zwischen 1,5% und 7% und bildet damit unterschiedlich hohe Ausgabentreiberfaktoren ab.
- Das tatsächlich beeinflussbare Ausgabenvolumen bestimmt sich aus dem Volumenanteil, der nicht durch gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen starr gebunden ist, sowie einer Änderungsrate, mit der ausgesagt wird, in welchem Umfang das veränderliche Ausgabenvolumen variabel ist.
- Ebenso haben wir für den Ausgabenaufwuchs Annahmen gesetzt.

<u>Ausgabenkategorien</u>	<u>Anteil</u>	<u>Veränderungs-</u>	<u>jährlich beeinflussbar</u>			<u>jährlich beeinflussbar</u>		
	<u>Haushalt (in %)</u>	<u>rate (in %)</u>	<u>- Ausg.-Volumen -</u>			<u>- Ausgabenaufwuchs -</u>		
		<u>- normal -</u>	<u>Anteil Vol.</u>	<u>Rate</u>	<u>max. insg.</u>	<u>Anteil Vol.</u>	<u>Rate</u>	<u>max. insg.</u>
<b><u>Konsumtive Primärausgaben</u></b>	<b>83,0%</b>							
Transferausgaben	20,0%	2,0%	25%	25%	6%	50%	50%	25%
Liegenschaftsunterhaltung	9,0%	2,6%	50%	50%	25%	50%	50%	25%
Sonst. Sachausgaben	10,0%	5,0%	50%	50%	25%	50%	50%	25%
Personalausgaben	26,0%	3,9%	25%	75%	19%	50%	50%	25%
pers.bed. Sachausgaben	8,0%	4,2%	25%	75%	19%	50%	50%	25%
Sonstige	10,0%	7,0%	50%	50%	25%	50%	50%	25%
<b><u>Investive Primärausgaben</u></b>	<b>13,0%</b>							
Bauausgaben (insg.)	7,0%	1,5%	25%	75%	19%	50%	50%	25%
Ersatzbeschaffungen (ohne Bau)	3,0%	2,0%	25%	75%	19%	100%	100%	100%
Erstbeschaffungen (ohne Bau)	2,0%	2,0%	50%	100%	50%	100%	100%	100%
Sonstige	1,0%	2,8%	50%	50%	25%	100%	50%	50%
<b><u>Finanzierungs-/Sekundärausgaben</u></b>	<b>4,0%</b>	<b>4,0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>						
		<b>3,0%</b>						

Im Ergebnis liegen nach diesem Annahmengerrüst die tatsächlich variierbaren Ausgabenvolumens-Anteile zwischen minimal 6% (bei den Transferausgaben) bis hin zu maximal 50% (bei Investitionsausgaben / Erstbeschaffungen). Bezogen auf die Ausgabenaufwüchse ist die Bandbreite mit zwischen 25% bis 100% anzugeben. Bezogen auf einen jährlichen Veränderungshorizont erscheinen die genannten Spannen durchaus optimistisch eingeordnet. Besonders darauf hinzuweisen ist jedoch, dass auch bei mittelfristigen Horizonten entsprechende Reagibilitäten der Ausgaben begrenzt sind. Dies ergibt sich z. B. aus bundesgesetzlich festgeschriebenen Leistungsansprüchen bei Transferausgaben oder bei langfristigen vertraglichen und personalrechtlichen Bindungen (Personalausgaben).

Für die Konsolidierungsbetrachtung ist jedoch von entscheidender Bedeutung, wie eine Ausgaben-senkungsvorgabe unter entsprechenden Starrheitsbedingungen umsetzbar ist. In unserem Modellrechnungsfall bedeutet die verlangte Halbierung des Ausgabenaufwuchses (von 3% auf 1,5%) ein absolutes Ausgaben-senkungsziel von rd. 350 Mio. EUR (24,21 Mrd. mit 3% Aufwuchs ./ 23,85 Mrd mit 1,5% Aufwuchs). Als tatsächlich beeinflussbares Ausgabenvolumen ergeben sich nach o. a. Prämissen aber lediglich 4,58 Mrd. EUR (einschl. des variablen Aufwuchses, das sind rd. 19% des Ausgabenvolumens). Um ein Einsparziel von 350 Mio. EUR bezogen auf diesen Budgetanteil zu realisieren, bedeutet dieses eine Ausgabenabsenkung von 7,9% über sämtliche beeinflussbaren Positionen. Es wird deutlich, dass unter realitätsnäherer Modellierung aus einer anfangs eher niedrig erscheinenden Konsolidierungslinienvorgabe von 1,5% **Ausgabenaufwuchsabsenkung** eine im Sanierungsfall höchst anspruchsvolle Zielvorgabe von 7,9% **Volumens** kürzung auf beeinflussbare Ausgabenpositionen wird.

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, reicht eine Beschneidung des Ausgabenaufwuchses (über die 1,5% hinaus) nicht aus, um entsprechende Konsolidierungseffekte zu erreichen, denn der reagible Ausgabenaufwuchs beträgt lediglich 0,22 Mrd. EUR ggü. einem zu erbringenden Einspar Soll von 0,35 Mrd. EUR. Insoweit sind auch bei voller Ausnutzung absenkbarer Ausgabenaufwuchsbeträge in jedem Falle Eingriffe in den Ausgabenbestand nötig, um die Konsolidierungslinie umzusetzen.

Ausgabenkategorien	Anteil Haushalt (in %)	Veränderungsrate (in %) - normal -	Jahr 0 Ausgaben-Volumen Mit VÄ 3%	Einsparvorgabe 1,5% (auf Aufwuchs) - in Mrd EUR -	Beeinflußbares Ausgaben volumen			
					Gesamtvol. %	absolut - in Mrd EUR	davon reagibel %	- in Mrd EUR
<b>Konsumtive Primärausgaben</b>								
Transferausgaben	20,0%	2,0%	4,79	0,07	6%	0,32	25%	0,02
Liegenschaftsunterhaltung	9,0%	2,6%	2,17	0,03	25%	0,54	25%	0,01
Sonst. Sachausgaben	10,0%	5,0%	2,47	0,04	25%	0,62	25%	0,03
Personalausgaben	26,0%	3,9%	6,35	0,09	19%	1,21	25%	0,06
pers.bed. Sachausgaben	8,0%	4,2%	1,96	0,03	19%	0,37	25%	0,02
Sonstige	10,0%	7,0%	2,51	0,04	25%	0,63	25%	0,04
<b>Investive Primärausgaben</b>								
Bauausgaben (insg.)	7,0%	1,5%	1,67	0,02	19%	0,31	25%	0,01
Ersatzbeschaffungen (ohne Bau)	3,0%	2,0%	0,72	0,01	19%	0,15	100%	0,01
Erstbeschaffungen (ohne Bau)	2,0%	2,0%	0,48	0,01	50%	0,24	100%	0,01
Sonstige	1,0%	2,8%	0,24	0,00	25%	0,06	50%	0,00
<b>Finanzierungs-/Sekundärausgaben</b>	4,0%	0,0%	0,94	0,01	0%	0,00	0%	0,00
	100,0%	3,0%	<b>24,30</b>	<b>0,35</b>		<b>4,45</b>		<b>0,22</b>
<b>Ausgabensenkungs-Soll auf beeinflußb. Ausgabevolumen:</b>						<b>7,9%</b>		

Diese bisher auf lediglich ein Jahr gerichtete Modellanalyse zeigt bereits deutlich, dass aufgrund eingeschränkter Ausgabenreagibilität die Umsetzung auch kleiner erscheinender Konsolidierungseinschnitte an praktische Realisierungsgrenzen stoßen kann. Kurzfristige Ausgabenreduzierungen in der Größenordnung von rd. 8 Prozent setzen im Regelfall strukturelle Neuordnungen voraus, z. B. durch Aufgabenverzicht (oder -reduzierungen), veränderte Arbeitsteilungen mit Dritten (bis hin zu Privatisierungen), Anpassungen von Leistungsstandards, prozessorganisatorischen Veränderungen einschließlich entsprechender personalwirtschaftlicher Straffungen. Entsprechende strukturelle Neuordnungen setzen konzeptionelle Veränderungsinitiativen, häufig auch politische Entscheidungsprozesse sowie letztlich auch organisatorische Reformprozesse in und mit den betreffenden Verwaltungseinheiten voraus. Erfahrungsgemäß beschränkt dieses auch bezogen auf

die erforderlichen Entscheidungs- und Veränderungsprozesse nochmals zusätzlich die (kurzfristige) Beeinflussbarkeit von Ausgabenpositionen.

Jahr	- ohne Sanierungsanpassung - Haushaltsvolumen (Mrd EUR)			- mit Sanierungsanpassung; Nettoausgabenabsenkung 1,5% - Haushaltsvolumen (Mrd EUR)			Veränderungsraten (%)			Einspar- vorgabe	beeinflußb. Ausgaben	in % des beeinfl. Ausg.v.
	Einnahmen	Ausgaben	Defizit	Einnahmen	Ausgaben	Defizit	Einnahmen	Ausgaben	brutto (gew.)			
0	20,0	23,5	-3,5	20,0	23,5	-3,5	3%	1,5%	2,1%		p. a. + 5%	
1	20,6	24,2	-3,6	20,6	23,9	-3,3	3%	1,5%	2,1%	-0,35	4,45	7,9%
2	21,2	24,9	-3,7	21,2	24,2	-3,0	3%	1,5%	2,2%	-0,7	4,7	15,4%
3	21,9	25,7	-3,8	21,9	24,6	-2,7	3%	1,5%	2,2%	-1,1	4,9	22,5%
4	22,5	26,4	-3,9	22,5	24,9	-2,4	3%	1,5%	2,2%	-1,5	5,2	29,3%
5	23,2	27,2	-4,1	23,2	25,3	-2,1	3%	1,5%	2,2%	-1,9	5,4	35,6%
6	23,9	28,1	-4,2	23,9	25,7	-1,8	3%	1,5%	2,2%	-2,4	5,7	41,6%
7	24,6	28,9	-4,3	24,6	26,1	-1,5	3%	1,5%	2,2%	-2,8	6,0	47,3%
8	25,3	29,8	-4,4	25,3	26,5	-1,1	3%	1,5%	2,2%	-3,3	6,3	52,6%
9	26,1	30,7	-4,6	26,1	26,9	-0,8	3%	1,5%	2,2%	-3,8	6,6	57,7%
10	26,9	31,6	-4,7	26,9	27,3	-0,4	3%	1,5%	2,2%	-4,3	6,9	62,4%
11	27,7	32,5	-4,8	27,7	27,7	0,0	3%	1,5%	2,2%	-4,8	7,2	66,9%

Die durch begrenzte Ausgabenreagibilität eingeschränkten Handlungsspielräume des Haushaltsgesetzgebers machen entsprechende Neuordnungsentscheidungen auch über mehrjährige Horizonte nicht einfacher. Auch wenn grundsätzlich anzunehmen ist, dass im Zeitablauf die Reagibilität der Ausgaben steigt (d. h. Starrheit bzw. Bindungen abnehmen), werden durch die laufende Absenkung der disponiblen Ausgabenspielräume die Einschnitte laufend schwieriger. Nahfolgende Fortführung unserer Modellrechnung zeigt, dass die Konsolidierungslinie „1,5% Ausgabenaufwuchs-Abschmelzung“ dazu führt, dass binnen des Konsolidierungshorizonts von 11 Jahren insgesamt rd. 2/3 des gesamten beeinflussbaren Ausgabenvolumens zurückgeführt werden muss. Dabei haben wir unterstellt, dass die Reagibilität der Ausgaben jährlich um 5% steigt.

Insoweit muss in jedem realitätsorientierten Vorschlag für ein Sanierungskonzept für Berlin berücksichtigt werden, dass die schlichte Vorgabe auch kleinerer Ausgaben senkungsvorgaben – selbst nur bezogen auf Aufwüchse – sehr schnell an Grenzen der politischen und verwaltungsge-  
mäßigen Machbarkeit gelangen. Dieses gilt gleichermaßen

- für die Fiktion jährlich wiederkehrender (kleinerer) Einschnitte, die wie gezeigt trotz der anscheinenden Geringfügigkeit recht schnell zu massiven Reduzierungen reagibler Ausgaben führen,

- für die finanzwirtschaftliche in der Regel nur schrittweise und zum Teil sehr langsam eintretende Wirksamkeit von Einsparentscheidungen und
- für die Realisierung marginaler Absenkungsquoten bei gleichzeitig z. T. stärker aufwüchsigen Ausgabenfaktoren (z. B. im Gebäudebewirtschaftungsbereich oder bei Energieausgaben).

Letztlich weisen die genannten Punkte sehr deutlich auf die Notwendigkeit hin, die erforderlichen Ausgabeneinschnitte von vornherein mit wirksamen strukturellen Maßnahmen zu planen, und bei der entsprechenden Wirkungsplanung die Fristigkeiten und effektiven Reagibilitäten besonders gründlich zu berücksichtigen.

## **2.     *Lösungskorridor für die Berliner Eigenkonsolidierung***

Um den notwendigen Paradigmenwechsel der anstehenden Reformagenda zu verdeutlichen, sind im Folgenden exemplarisch Ansätze für einzelne Themen dargestellt. Dabei werden bereits öffentlich diskutierte Vorschläge u. a. der Scholz-Kommission aufgegriffen. Diese betreffen zunächst nur einen Teil des Gesamthaushalts und es wurden nur grobe Potenzialschätzungen vorgenommen. Die große Bandbreite der Themen zeigt, dass bei ausreichender Radikalität in verschiedensten Bereichen strukturelle Veränderungen mit durchaus namhaften Haushaltswirkungen möglich sind. Die dargestellten Volumina sind nach unserer Einschätzung eher vorsichtig geschätzt, eine detailliertere Analyse und entsprechend maßnahmengestützte Einsparvorschläge dürften deshalb zu deutlich höheren Potentialfeststellungen führen.

### **2.1. *Strukturelle Ansatzpunkte***

Die Sanierungssituation zwingt Berlin in einen (durchaus wünschenswerten) "Modernitätsvergleich" mit anderen Ländern und Kommunen. Ein solcher Vergleich bezieht sich nicht bloß auf Ausstattungsunterschiede, sondern auch auf die Modernität von Strukturen und der Prozessorganisation. Dazu gehört neben der Umorientierung hin zu einer für Kunden stärker geöffneten Dienstleistungsorganisation u. a. auch die neu zugeschnittene Arbeitsteilung mit privatwirtschaftlichen Akteuren, die Umorientierung hin zu einer Gewährleistungsverwaltung und die Implementierung moderner Steuerungsprozesse auf strategischer und operativer Ebene.

Einzelne Ansatzpunkte hierzu könnten u. a. sein:

(1)     **Konzentration auf Kernaufgaben:**

Dies bedeutet in einer Vielzahl von Politikfeldern neu zu definieren, was tatsächlich der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bedarf (und was entfallen kann) und was zwar öffentlich verantwortet, aber nicht von öffentlich Bediensteten wahrgenommen werden muss.

(2)     **Systematische Herausverlagerung von Aufgaben (betriebliche Funktionen, Durchführungsaufgaben und Unterstützungsservices) auf Private:**

Neben Aufgaben, die durch systematische Aufgabenkritik ganz wegfallen können, gibt es eine Vielzahl von Unterstützungstätigkeiten und betrieblichen Aufgaben, die grundsätzlich nicht im Aggregatzustand Verwaltung erbracht werden müssen. Das geht weit über die bisher schon angepackten Bereiche wie Gebäudemanagement, Verpflegung, Dienstkleidung, Fuhrpark etc. hinaus<sup>1</sup>.

- (3) Verwaltungen über Ergebnisse, d.h. über Outputs und Outcomes steuern  
Anstelle der immer noch stark vorschriften- und verrichtungsbezogenen Einzelsteuerung lassen sich über Zielvorgaben und entsprechende Budgets dezentrale Handlungsspielräume eröffnen, wenn gleichzeitig ein Controlling in Bezug auf Ergebnisse abgesichert ist. Hiervon sind Verwaltungen meist noch weit entfernt. Die auch in Berlin lange in den Vordergrund gestellte Kosten- und Leistungsrechnung ist hierfür nur ein Zwischenschritt, aber keinesfalls in sich ausreichend. Das Gleiche gilt für die Steuerung von privaten Dienstleistern über Leistungsverträge (Performance Contracting).
- (4) Prozessoptimierungen insbesondere durch E-Government auf breiter Front  
Die stark regelbezogene Verwaltungssteuerung in der überkommenen funktionalen Form hat die vielfältigen Möglichkeiten, auch im öffentlichen Bereich Prozesse zu optimieren, ignoriert. Gerade durch elektronische Lösungen ergeben sich neue Möglichkeiten, Dienstleistungen für Bürger und Betriebe mit weniger Zeitaufwand und kostengünstiger zu erbringen. Insbesondere Dienstleistungserbringung aus einer Hand setzt neue Prozesse und neue Aufbaustrukturen in Verwaltungen voraus.
- (5) Umfassender Abbau von Regelungsdichte und Bürokratie  
Gerade in einem Stadtstaat, der Länder- und Kommunalregelungen vereint, gibt es hier einen erheblichen Spielraum. Die gegenwärtig intensiv diskutierten Deregulierungsansätze – auch z.B. in der Rahmengesetzgebung des Bundes – sind in Berlin vorrangig einzulösen.

---

<sup>1</sup> Da dies ein Kulturbruch in bezug auf ein tradiertes Verwaltungsverständnis ist, bedarf es hier eines expliziten Paradigmenwechsels. Die "Scholz-Kommission" zur Aufgabenkritik in Berlin hat hier eine Umkehr der Beweislast vorgeschlagen. Die Verwaltungen sollen in Zukunft begründen, warum eine Aufgabe nicht auch privat in einem Markt öffentlicher Dienstleistungen erbracht werden kann.

(6) Privatisierungslösungen für die öffentlichen Unternehmen

Hierbei geht es nicht nur um die Gewinnung von Einmaleinnahmen durch Vermögensaktivierung, sondern genauso um die Refokussierung des Senats auf die Kernaufgaben. Auch hier ist eine generelle Leitlinie erforderlich, auch wenn es jeweils von speziellen Marktbedingungen und spezifischen Privatisierungslösungen abhängt, wann und in welcher Form diese in den nächsten Jahren umgesetzt werden können. In Frage kommen oft auch Betreiber-Modelle, die die öffentliche Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung beibehalten, aber das Management der Dienstleistungserbringung privatisieren.

Die bereits oben skizzierten, vielfältigen externen Vorschläge für Reformen und Konsolidierung in Berlin (vgl. Kap. D.1.2.) gaben in diesem Sinne bereits ein Bild, welcher massive Änderungsbedarf für Berlins öffentliche Dienste vorstellbar und ggf. auch als wünschenswert angesehen werden.

### **2.1.1 Geschäftsmodellanpassung (strukturelle Modernisierung)**

Obwohl die Neuausrichtung der öffentlichen Dienste in Berlin gegenwärtig von den zwingenden Konsolidierungsschwerpunkten dominiert sein muss, ist in einer **langfristigen Perspektiven** der **Entwicklungsschwerpunkt deutlich weiter zu fassen**. Für eine konkrete, mittel- bis langfristig umzusetzende Zielperspektive ergeben sich aus dem Leitbild "Aktivierender Staat" eine **Reihe konkreter Ansatzpunkte** für einen Gesamtansatz zur Neuordnung Berlins.

Für eine personalintensive Dienstleistungsorganisation – wie sie öffentliche Dienste per se sind – spielt die **Schlüsselressource Personal** für die Wertschöpfung der Organisation eine besonders **wichtige Rolle**. Deshalb ist in einem Szenario 2020 der Wertschöpfungsverbesserung hinsichtlich dieser Schlüsselressource auch ein außerordentlicher Rang zuzuweisen. Bereits die jetzigen Beschlusslagen insbesondere hinsichtlich der Personalreduzierung implizieren c. p. eine **Reorganisation sämtlicher Landesbehörden einschließlich der bezirklichen Ebenen**. Dieses leitet sich allein schon aus den für die Wahrung effizienter Geschäftsprozesse unbedingt notwendigen Neugestaltungen von **Arbeitsplatzorganisationen** aufgrund der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung von 10 Prozent ab. Im Prinzip besteht **der gesamte öffentliche Dienst Berlins jetzt aus Teilzeitarbeitsplätzen**, welche sinnvoller Weise **prozessuale**



**Arbeitsformen** wie Gruppenarbeit, Schichtmodelle und flexible Arbeitszeitmodelle mit Projektorganisation erfordern. Die Struktur- und Prozessorganisation im Status Quo bildet aber (noch) eine klassische Vollzeitarbeits-Organisation ab. Auch der laufende Stellen- und Personalentzug macht zwingend Reorganisationsprojekte notwendig. Tatsächlich sind aber bisher entsprechend ausgelegte Reorganisationsprojekte in den Verwaltungen nur in Teil-/Einzelbereichen aufgelegt<sup>2</sup>.

Politikfeldübergreifend (und damit auch unter der Anforderung einer übergreifenden / zentralen Koordination) hat als sog. "**Technologietrend**" die IT-Technik und hier speziell die "e"-Technologie hohe Relevanz für die Neuordnung. Dabei hat speziell die "e"-Technologie eine besondere **Rückwirkung auf die Geschäftsprozessorganisation**, die insbesondere bei der Dienstleistungserbringung gegenüber externen Kunden (Bürger, Wirtschaft) zu einem Wechsel von in der Verwaltung traditionellen Funktionalorganisation hin zu kundengruppenorientierten Organisationsformen führen muss.

### **2.1.2. Reorganisation zentral zu führende Segmente**

Die Analyse der gegenwärtigen Verwaltungsfunktionen in Berlin zeigt, dass z. T. aus historischer Entwicklung, z. T. als Folge der Bezirksreformen in den 90er Jahren, die **Zentralelemente für die strategische Steuerung** und für die Ausgestaltung der notwendigen Infrastruktur der öffentlichen Dienste **zu schwach ausgeprägt** sind. Ein wesentlicher Teil der heutigen Verwaltungskomplexität (und vermutlich auch der Probleme bei der Neuordnung) sind darauf zurückzuführen. Im Wesentlichen erscheinen für eine strukturelle Neuordnung auf drei Ebenen Bündelungen auf zentrale Funktionen zielführend.

- Erstens erscheint es unbedingt sinnvoll, die im Frühjahr vom Abgeordnetenhaus verabschiedete **Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters** in der politischen Praxis auf Senatsebene konsequent umzusetzen. Für die Implementierung dieser Richtlinienkompetenz gab es allgemeine und situative Gründe. Allgemeine Gründe für

---

<sup>2</sup> Weitere Vertiefungsaspekte hinsichtlich dieses Themas sind v.a. die Verbesserung der Leistungsmotivation der Beschäftigten und in engem Zusammenhang – unter Ergebniskriterien – die Steigerung der Produktivität. Erforderliche Veränderungen müssen dabei schwerpunktmäßig in einer erhöhten Flexibilität der Beschäftigten und der Beschäftigungsverhältnisse liegen sowie in modernen Anreizsystemen.

Richtlinienkompetenz sind die **verbesserte Steuerbarkeit** der Stadt; die Erfahrungen aus den Flächenländern und auch z.B. aus Großstädten sprechen eindeutig – gerade auch hinsichtlich der strategischen Steuerbarkeit – für eine zentrale Entscheidungskompetenz. Auch die absehbare Entwicklung Berlins zu kommunaler Verfasstheit innerhalb des Landes Brandenburg implizierte unmittelbar eine Richtlinienkompetenz des (Ober-) Bürgermeisters. Speziell in Bezug auf die Konsolidierungssituation erscheint die gestärkte Position des Regierenden Bürgermeisters in Anbetracht des Umfangs der notwendigen Neuordnung und der damit verbundenen Konfliktpotenziale unbedingt empfehlenswert.

- Von strategischer Bedeutung scheint auch die **zentrale und hochrangige Anbindung der gesamten IT-Strategie** des Landes und der Großstadt Berlins. Die Erfahrungen aus der Wirtschaft, aber auch aus anderen öffentlichen Organisationen zeigen, dass die Potenziale moderner IT-Technologien in Großorganisationen ohne eine (durchsetzungsfähige) zentrale Steuerungsinstanz nicht ausschöpfbar sind. Dies gilt gleichermaßen für die IT-basierte Integration und Vernetzung von Verwaltungsprozessen und die Nutzung neuer – IT-basierter – Technologien z.B. im Rahmen des e-Governments. Während die strategische Gesamtverantwortung auf einer zentralen Ebene zusammenzuführen ist, ergeben sich demgegenüber auf der Durchführungsebene breite Gestaltungsspielräume bis hin zur Auslagerung und (Teil-) Privatisierung von IT-Funktionen.
- Eine dritte – besonders zukunftsrelevante – Dimension für die Implementierung zentraler Segmente ist **der "Vertrieb" öffentlicher Dienstleistungen**. Hier geht es im Kern darum, die bisher vorwiegend nach fachlich-funktionalen Kriterien organisierte Verwaltung in ihrer **Schnittstelle zu Bürgern und Unternehmen** neu zu strukturieren.

### ***2.1.3 Sonstige Dienstleistungs- und Durchführungsbereiche***

Zur Straffung und Neuausrichtung der Verwaltung erscheinen besonders die **Umsetzung des Kernaufgabenparadigmas** und die **Ausschöpfung verbesserter Arbeitsteilungsmöglichkeiten** (Wettbewerbsanbieter, Bürgerkommune) zielführend. Erfahrungsgemäß ist es

dazu methodisch sinnvoll, statt aus einer Positivdefinition der Verwaltungskernaufgaben eine entsprechende Neuordnung durch die Abspaltung von Nicht-Kernaufgaben vorzunehmen. Diese Methodik der "**Negativdefinition**" hat v. a. Vorteil, notwendige Restrukturierungsmaßnahmen pragmatisch auch ohne Auflösung der gesamten Verwaltungsaufgaben in Kern- und hoheitliche Aufgaben<sup>3</sup> sowie sonstige Aufgabenbereiche angehen zu können.

Das Suchfeld bei der Neuausrichtung von "Randaufgaben" ist möglichst auf die Felder zu konzentrieren, bei denen

- eine **operative Durchführung von Aufgaben** im Vordergrund steht oder sogar allein den Arbeitsinhalt abbildet,
- Aufgaben mit **klar abgrenzbaren (Dienst-)Leistungserwartungen** und -ergebnissen erbracht werden (und insoweit auch Abgrenzbarkeit insbesondere zu Vollzugsaufgaben mit hoheitlichem Charakter besteht), und die
- eine Erbringung von Dienstleistungen bzw. Durchführungsaufgaben in sog. **Kontraktverhältnissen** (Besteller-Auftragnehmer-Verhältnissen) und in wettbewerblichen Angebotsstrukturen grundsätzlich möglich erscheinen.

Eine solche erste Suchfeldkonzentration unterstützt die Identifikation von Verwaltungssegmenten, die in separaten Führungskreisen nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien geführt werden können. M.a.W. lassen sich entsprechende Bereiche grundsätzlich in betrieblichen Formen organisieren (und optimieren).

Die Abspaltung und Reorganisation identifizierter Dienstleistungs-/ Durchführungsbereiche in betrieblichen Organisationsformen bietet besonders **gute Voraussetzungen** für die **Effektivitäts- und Effizienzverbesserung**:

---

<sup>3</sup> Speziell die positive Abgrenzung von Kernaufgaben ist – auch juristisch – schwierig und auch wissenschaftlich ungelöst. Dies gilt ebenso für die trennscharfe Zerlegung, was zu hoheitlichen Aufgabenbeständen gehört. Deshalb ist prozessual zu empfehlen, diese Diskussion nicht als Grundlage für Neuordnungsüberlegungen heranzuziehen, sondern erst nachgelagert bei speziellen Aufgaben- und Strukturausgestaltungen zu lösen.

1. Prozessual ist die Abspaltung i.S. eines Strukturbruchs Anlass für eine **grundlegende Neuausrichtung** (Neukonzeption des Geschäftsmodells nach Wertschöpfungskriterien, Redesign der Geschäftsprozesse, ggf. PPP-/Privatisierungsschritt etc.). Die Neuausrichtung ist generell in kleineren Organisationssegmenten einfacher und konfliktärmer vollziehbar.
2. Eine betriebliche Verfasstheit schafft zudem sehr gute Voraussetzungen für eine **ergebnisorientierte Steuerung** an der **Schnittstelle nach außen** (Bestellerprozesse) als auch in der Binnensphäre.
3. Bei einer betrieblichen Neuaufstellung ist von vornherein eine **Vorbereitung** der entsprechenden Bereiche **auf wettbewerbliche Rahmenbedingungen** möglich und zielführend (und zwar in einer Bandbreite zwischen vollem Wettbewerbsdruck einschl. privater Anbieter bis hin zu verwaltungsinternen Wettbewerbsmodellen<sup>4</sup>).
4. Ein wesentliches Vorteilsargument von Abspaltungen sind die Umstellungsmöglichkeiten auf **tätigkeits- und markadäquate Tarifformen/-niveaus** und Geschäftsmodelle.
5. Die Reorganisation in betriebliche Formen ist zudem stets in **Stufenabfolgen** möglich, die z.B. aufgrund personalwirtschaftlicher oder infrastruktureller Restriktionen (oder auch politischer Durchsetzungspfade) geboten erscheinen.

Bei Abspaltungen und Reorganisation zukünftig zu verselbständigender Bereiche steht eine verhältnismäßig **große Variationsbreite betrieblicher Strukturen** zur Verfügung, die jeweils auch in Stufen weiterentwickelbar sind. Neben der Rechtsformenvariabilität (bloßer LHO-Betrieb bis zu einer zur materiellen Privatisierung reifen Kapitalgesellschafts-Rechtform) schlägt sich dieses v. a. auch in der Steuerung von Ausgliederungsbereichen nieder. Während einzelne Bereiche bereits heute in einer wettbewerblichen Systematik praktisch marktlich steuerbar sind (z. B. Kita über Gutscheine oder Ausschreibung), ergeben sich in

---

<sup>4</sup> Bspw. der Einrichtung von mehreren betrieblich organisierten Anbietern öffentlicher Dienstleistungen, zwischen denen Besteller (Kernverwaltungseinheiten, Bürger) Wahlfreiheit haben. Entsprechende Partialmodelle können im Rahmen der Gewährleistungssteuerung gut verknüpft werden mit der Vorgabe von Rahmenbedingungen, z.B. Preis-/Kostendeckelungen und Qualitätsstandards.

anderen Feldern (wie z. B. einer ausgegliederten Personalverwaltung) zuerst kontraktliche Steuerungsansätze ohne besondere Wettbewerbselemente, um Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen sukzessive zu erreichen.

Im Berliner Neuordnungskontext sind aus heutiger Sicht verschiedene größere Bereiche zeitnah in entsprechende betriebliche Strukturen **ausgliederbar** und mit substanziellen Effekten zu optimieren, insbesondere:

- **Allgemeine Verwaltungsservicefunktionen:** sämtliche Unterstützungsbereiche der Verwaltung, die heute i. d. R. in Z-Abteilungen bzw. in Service-Stellen der Verwaltung angesiedelt sind (u.a. alle Bürodienste, wesentliche Teile heutiger Sekretariatsfunktionen, Archive-, Boten-, Post- und Dokumentationsfunktionen, Bewachung/Sicherheit, Empfangs- und Telefonzentralenaufgaben, Druckereien, Fuhrparkfunktionen (z.T. bereits ausgelagert), aber auch Subfunktionen wie Organisationsreferate etc.);
- **Liegenschaften/Facility Management:** Reorganisation sämtlicher Bewirtschaftungs- und Vermarktungsfunktionen für das Immobilienvermögen und Umstellung auf ein den Flächenverbrauch minimierendes Bestellerprinzip (z.T. bereits in Realisierung)
- **Personalverwaltung:** Ausgründung sämtlicher administrativer Personalfunktionen einschl. der gesamten Abrechnung ( z. B. nach dem Vorbild der ausgegliederten Personalverwaltungsfunktionen des Landes Bremen (Performa))
- **Kindertagesbetreuungs-Einrichtungen:** betriebliche Verselbständigung und Führung der früher verwaltungszugehörigen Einrichtungen im Sinne verantwortlicher Profit Center (bei Kontrahierungsfreiheit der Eltern über Gutscheinsystem; z.T. in Realisierung); die Überführung in betriebliche und bezirksübergreifende Strukturen ist dabei in Berlin im Zuge der Neuordnung der Kindertageseinrichtungen bereits eingeleitet, während die Neuausrichtung der Geschäftssysteme in wesentlichen Teilen als noch zu vollziehen gelten muss;

- **Friedhöfe und Grünbereiche:** Aufstellung als leistungsbezogen zu refinanzierende Profit Center mit sukzessiver Freigabe für sonstige Wettbewerber (Kontrahierungsmodell);
- **Vermessung und Kataster:** grundlegende Neuaufstellung als voll gebührenrefinanzierter Bereich (ggf. als beliebene Selbstverwaltungskörperschaft der öffentlich bestellten Vermessungsingenieure (öbVI) realisierbar);
- **Bau/Städtebau/Planung:** Vollverlagerung der kontrahierbaren Durchführungsaufgaben (noch über die bisher projizierten Bauträgeransätze der HV hinaus auch für Planungsleistungen);
- **Statistik:** Umstellung auf vollständiges Fremdbezugsmodell stat. Informationen durch Parlament und Landesverwaltung; Gemeinschaftsbetrieb mit Brandenburg (und ggf. weiterer Bundesländer) als Zielmodell;
- öffentliches **Gesundheitswesen:** Vollausslagerung öffentlicher Gesundheits-, ärztlicher und amtsärztlicher Aufgaben (einschl. der Vorhaltefunktionen von Fachverwaltungen, z.B. bei der Polizei) in betrieblich arbeitende Health-Center (mit Anbindungsmöglichkeiten z.B. über Kontrahierung an niedergelassene Ärzte oder Kliniken);
- **Aufsichtsfunktionen:** Externalisierung insb. der ggü. zu beaufsichtigenden Selbstverwaltungskörperschaften und vergleichbaren Organisationen wahrzunehmenden Aufsichts-/Kontrollaufgaben in eine betriebliche und gebührenrefinanzierte Form (ggf. Verknüpfung mit Beteiligungsmanagementfunktionen der Landesverwaltung).

Insgesamt erscheint es aus heutiger Sicht realistisch, bezogen auf den vorläufigen Ziel-Personalbestand von 115 Tsd. Mitarbeitern der Berliner Landesverwaltung **deutlich über 20 Tsd. Mitarbeiter in entsprechend abgegrenzte und betrieblich organisierte Bereiche** in einem mittelfristigen Zeitraum auszulagern<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Bei einer entsprechenden Bereinigung der Verwaltungsstrukturen sollte aber gleichzeitig die Möglichkeit genutzt werden, im Zuge der ganzheitlichen Neuordnung überkommene **Teilbereiche** der Verwaltung mit einer Abspaltung **komplett auszugliedern** und abzugeben. Dies gilt primär für Segmente, die unter (auch politischen) Wertschöpfungsaspekten heutzutage keine Eignerschaft des Landes Berlins mehr bedürfen. Beispielhaft ist der Bereich Berliner Forsten zu nennen

Grundsätzlich erscheint es vorteilhaft, **bei betrieblichen Restrukturierungen die Fusions- und Kooperationsperspektive** mit dem Land Brandenburg **proaktiv zu berücksichtigen**. So erscheint für einen Teilbereich der potentiell abspaltbaren Betriebe eine gemeinsame Lösung mit Brandenburg sinnvoll (z.B. bei Segmenten mit hohem, z.T. gesetzlich normierten Produktstandards sowie hohen Vorhaltekosten wie dem Bereich Kataster/Vermessung). Andere Segmente (z.B. Grünflächen/Friedhöfe, Kita) bieten demgegenüber eher in regional abgegrenzten oder sogar kleinbetrieblichen Strukturen Vorteilelemente und erscheinen weniger für Gemeinschaftslösungen geeignet.

#### ***2.1.4. Reform der verbleibenden Kernverwaltung***

Die (durch Zentralisierungen und betriebliche Auslagerungen bereits gestraffte) **verbleibende Landesverwaltung** ist **flächendeckend strukturell neu auszurichten** und zu **optimieren**. Dabei sind im Sinne einer Zielbaumlogik eine Reihe zuvor mit den genannten Hebelthemen 1 und 2 zu schaffende **Rahmenbedingungen** konstitutiv zu berücksichtigen:

- Durch die Bündelung der publikumsbezogenen Dienstleistungsfunktionen in der zentral zu steuernden "Vertriebsorganisation" sind in der **verbleibenden Verwaltung grundsätzlich keine speziellen Kapazitäten** mehr für den **unmittelbaren Kundenverkehr** ggü. Bürgern und Unternehmen vorzuhalten. Allerdings sind – fachverwaltungsspezifisch – die Schnittstellen zur "Vertriebsorganisation" zu definieren und auszugestalten. Dabei handelt es sich primär um die Regelung der Verantwortlichkeiten für die fachbezogene Ausgestaltung der IT-basierten Systemlösungen für Leistungsangebote, die fachliche Qualitätssicherungsfunktion sowie die Übergabeprozesse bei den (wenigen) nicht ohne Beteiligung von Fachabteilungen bearbeitbaren Kundenvorgängen. Zudem ist selbstverständlich vorzusehen, dass bei nicht im "normalen" Vertriebsbearbeitungsweg bewältigbaren Aufgaben leistungsfähige Arbeitsstrukturen bestehen (z. B. bei komplexen Abstimmungen der Träger öffentlicher Belange, bei rechtlichen Zweifelsfragen usw.).
- Die im Rahmen einer zentral zu definierenden und zu steuernden **IT-Strategie** festgelegten **"Spielregeln"** – insbesondere hinsichtlich der Vernetzung von Systemen, den

Datenhaltungs- und Austauschstandards etc. – sind bei der Geschäftsprozessausgestaltung **streng zu berücksichtigen**.

- Die für die effiziente Handhabung von **Kontrakt- und Bestellerprozesse** notwendigen **Standards** und einzurichtenden Schnittstellen sind grundsätzlich verwaltungseinheitlich aufzustellen.

Im Sinne einer Querschnittslösung sollte in den Hauptbereichen einheitlich eine **Modelllösung für neue Arbeitsorganisationsformen** speziell unter Berücksichtigung der Arbeitszeitregelungen in Berlin vorgegeben werden, die dann in Teilaspekten in den einzelnen Fachverwaltungen zu variieren ist (insbesondere Abbildung der geringen Individualarbeitszeiten nach Solidarpakt in Schichtmodellen, Doppelverwendung von Büroarbeitsplätzen, Gruppenarbeitsmodelle etc.). Dabei bietet sich an, die langjährigen Erfahrungen aus Industrie und Dienstleistungswirtschaft mit flexibleren Arbeitsorganisationsformen für Übertragungen zu nutzen.

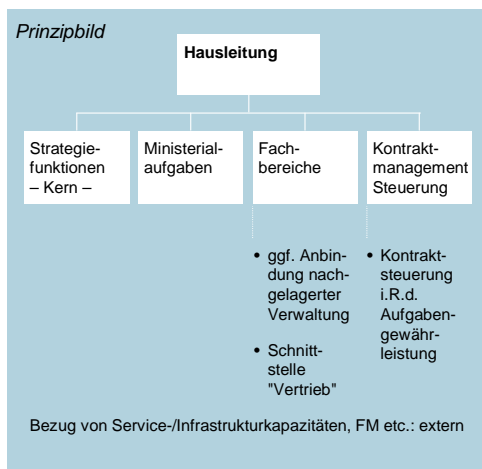
Die eigentliche Neuausrichtung und Restrukturierung der verbleibenden Landesverwaltung sollte auf beiden Ebenen (HV und BV) mit folgenden **"Pflichtinhalten"** nach vergleichbaren und hohen methodischen Standards erfolgen, u.a. mit:

- **Aufgabenkritische Bereinigung** (und ggf. Redimensionierung anhand von funktionsbezogenen Benchmarks) sowie **Geschäftsprozessoptimierung** anhand von Kernprozessen;
- **Strukturelle Neuordnung** in der **Hauptverwaltung** unter Separierung
  - Strategischer Aufgaben (Kernaufgaben der strategischen Landes-/Stadtsteuerung), der ministeriellen Aufgaben (Landesaufgaben i.e.S., u.a. auch in der Schnittstellenausgestaltung zu anderen Ländern, dem Bund und der EU);
  - fachlicher/politikfeldbezogener Aufgabenbereiche, die eine entsprechend funktionale Ausrichtung auch prozessual und organisatorisch aufweisen sollten/müssen; und

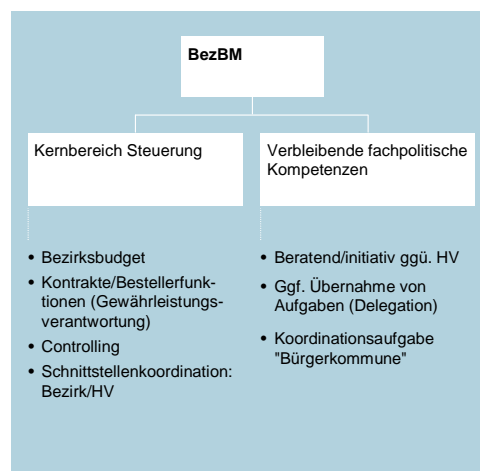


- Kontraktmanagement- und Steuerungsaufgaben, also das operative Verwaltungsmanagement unter den neuen Rahmenbedingungen eines Netzwerks öffentlicher Dienste mit der Konzentration auf die Aufgabengewährleistung in der Kernverwaltung;
- Vorbereitung und Ausrüstung der neu ausgerichteten Teilbereiche der Kernverwaltung auf ein gegenüber heute **deutlich anspruchsvolleres Aufgabenspektrum**; hierzu ist speziell auf die Wahrnehmung der Aufgabengewährleistungsverantwortung und in diesem Zusammenhang äußerst anspruchsvollen Steuerungs- sowie Qualitätsmanagementfunktionen ggü. nachgeordneten Einrichtungen und durchführenden Betrieben hinzuweisen. Dabei muss es Ziel entsprechend anspruchsvoller Neuordnungsprozesse sein, die Kernverwaltung zu einem "Netzwerkmanagement" öffentlicher Dienstorganisationen zu machen, welcher das in diesem Segment verfügbare Potential zur Wirkanwendung führt.

#### HAUPTVERWALTUNG



#### BEZIRKSVERWALTUNG



- Implementierung moderner Strukturelemente in den Teilbereichen, speziell einer stärker teamorientierten Aufbauorganisation (größere Einheiten mit flexiblen Einsatzschwerpunkten), der bedarfsweisen Nutzung von Projektorganisationsformen usw.

Für die organisatorische Neuaufstellung der **Bezirksverwaltungen** ergeben sich bereits aus anderen Neuordnungsschritten weitreichende Folgen hinsichtlich der lang-/ mittelfristigen Entwicklung:

- Die Herauslösung der Publikumsbereiche und die betriebliche Neuaufstellung von Durchführungs- und Dienstleistungsfunktionen haben eine massive **Verkleinerung der Bezirksverwaltungen** zur Folge.
- Durch die fachpolitische Umgestaltung in Schwerpunktthemen wird absehbarer Weise auch die **Sozial- und Jugendhilfeverwaltung aus der Zuständigkeit der Bezirke herausgelöst**, was zu einer weiteren Reduzierung führt.
- Bei Unterstellung einer weiterhin bestehenden und handlungsfähigen Stadtteildemokratie verändert sich das **Aufgabenspektrum der Bezirksverwaltung** grundlegend von einer heute vornehmlich fachlich aufgestellten Verwaltung (Fachabteilungen, Ämter) hin **zu einer viel stärker steuernden Verwaltung** (mit den Instrumenten der Kontraktsteuerung bzw. in der Rolle des Bestellers).

Insoweit sehen wir aufgrund von Größe und neuem Aufgabenzuschnitt eine **deutlich gestraffte Bezirksverwaltung** mit zwei Teilbereichen: einem relativ starken Steuerungsbereich und einem deutlich geringer dimensionierten fachpolitischem Kompetenzbereich.

#### ***2.1.5. Modernisierung Management-/Budgetsystems***

Die strukturellen und (leistungs-) prozessual erforderlichen Reformen für Berlin, die zu einer nachhaltigen finanzwirtschaftlichen Stabilisierung und Modernisierung geboten sind, werden vermutlich nicht hinreichen, sofern nicht auch tiefgreifende Veränderungen des Managementsystems der Hauptstadt realisiert werden. Dies gilt gleichermaßen für die allgemeinen Führungsprozesse und das Finanzmanagement. Gleichwohl Berlin seit mehreren Legislaturperioden verschiedene Reformen seines Managementsystems eingeleitet hat – u. a. mit seinem Verwaltungsmodernisierungsgesetz (VGG) –, ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die Umsetzung der beschlossenen Anpassungen noch nicht hinreichend fortgeschritten ist<sup>6</sup>. Darüber hinaus und noch bedenklicher ist, dass eine (positive) Wirksamkeit der bisher eingeleiteten Modernisierungsmaßnahmen auf die schwierige Berliner Finanzlage nicht absehbar

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Rechnungshof Berlin, VGG, Juni 2006

ist, und auch zweifelhaft erscheinen muss, dass entsprechende Wirkungen zukünftig in spürbarem Umfang auftreten werden<sup>7</sup>.

#### ***2.1.5.1. Allgemeine Führungsprozesse / Managementsystem***

Nach der Berliner Bezirksreform mit der Reduzierung der Anzahl der Bezirke auf 12 und dem Neuzuschnitt von Aufgabenverteilung zwischen Hauptverwaltung (Senatsverwaltungen), Bezirksverwaltungen und sonstigen Organisationsbereichen (Landesämter /-behörden, Unternehmen/Betriebe ...) ergab sich über die staatlichen Ebenen Berlins ein gemischtes Führungssystem mit (weiterhin einer) Kollegialverantwortung des Senats, einer eher abstimmungsorientierten Stellung des Rats der Bürgermeister (alle Bezirke) und einer aufgabenorientiert relativ weitgehenden Autonomie der Bezirke selbst. Diese Bezirksautonomie schlägt sich heute u. a. in einer vergleichsweise umfassenden Globalbudgetierung der bezirklichen Haushalte nieder. Die Autonomiespielräume und gegenseitigen Abstimmungspflichten der Ebenen sind u. a. im Zuständigkeitsgesetz geregelt.

Durch verschiedene v. a. im Verwaltungsmodernisierungsgesetz projektierten Maßnahmen wurde mit diesem Verantwortungs(neu)zuschnitt (nach der Bezirksreform) verbunden, vorwiegend prozessual und durch die Einführung wirtschaftlichkeitsorientierter Instrumente und Regeln die Effektivität und Effizienz zu steigern. Hervorzuheben sind an dieser Stelle Maßnahmenfelder wie

- die Einführung bzw. Erweiterung dezentraler Handlungsspielräume und Ressourcenverantwortungen (bis hin auf reine Durchführungsebene),
- die Realisierung betriebswirtschaftlicher Instrumente wie der Kosten- und Leistungsrechnung, des ergebnis- und wirksamkeitsorientierten Controlling (z. B. im Sozialbereich) sowie von Benchmarkingansätzen, und
- übergreifende Modernisierungsansätze wie dienstleistungsorientierte und auf stärker Nutzungsentgelten basierende Facility Management-Methoden, zentralisierte Personal(vermittlungs)verfahren im Zentralen Stellenpool (ZeP) usw. sowie

---

<sup>7</sup> Dabei ist zugunsten Berlins jedoch zu konzedieren, dass binnenorganisatorische Reformen – und dazu gehören die Modernisierungen des Management- und Budgetsystems – in der bundesdeutschen Verwaltungsmodernisierungslandschaft nur in Ausnahmefällen und insgesamt viel zu geringe Verbesserungseffekte gezeigt haben.

- Managementprozessveränderungen, die sich aus Änderungen des Geschäftssystems ergeben, u. a. aus den weitreichenden Kooperationen mit dem Nachbarland Brandenburg oder auch dem zunehmend ausgebautem eGovernment-Instrumentarium (innerhalb der Verwaltung, aber auch in den Schnittstellen zu Bürgern und der Wirtschaft).

In jüngerer Zeit sind ergänzend die bereits an anderer Stelle genannten Neuordnungsprojekte zu nennen, mit der vielfach auch Modernisierungsbemühungen der Führungssysteme vorangebracht werden sollen.

Gleichwohl angesichts der Berliner Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung – auch im Vergleich mit anderen Ländern bzw. Großstädten – verschiedene Besonderheiten und auch eine durchaus positiv hervorzuhebende Intensität der Bemühungen feststellbar sind<sup>8</sup>, vermögen die bislang erreichten Ergebnisse noch nicht zu überzeugen. In einer jüngeren Stellungnahme des Berliner Landesrechnungshofes wird in diesem Zusammenhang v. a. bemängelt, dass die gesetzten Hauptziele wie z. B. eine stärkere Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung (Zusammenführung von inhaltlicher und finanzieller Managementverantwortung) oder auch die Umsetzung effizienz- und leistungsorientierter Anreizsysteme insgesamt nur sehr zögerlich und bestenfalls punktuell in der Realisierung vorangetrieben und umgesetzt wurden<sup>9</sup>. Tatsächlich ist festzustellen, dass der Berliner Verwaltungsmodernisierungsprozess (auch und gerade hinsichtlich der Reform des Managementsystems) inzwischen bereits so lange läuft, dass ernsthafte Zweifel gerechtfertigt erscheinen, ob trotz der Breite der Maßnahmen und Projekte diese im Zeitablauf tatsächlich zu den angestrebten Verbesserungen führen werden.

Abweichend von dieser verhaltenen Bewertung und besonders positiv hervorzuheben ist jedoch die jüngere Beschlussfassung des Berliner Abgeordnetenhauses, eine Richtlinienkompetenz für den Regierenden Bürgermeister einzuführen. In der politischen Diskussion langjährig gefordert, wurde immer wieder hinsichtlich einer solchen Richtlinienkompetenz die Hoffnung

---

<sup>8</sup> Gerade das Engagement des Abgeordnetenhauses selbst mit einem eigenen Verwaltungsmodernisierungsausschuss ist dabei zu würdigen. Auch war Berlin mit der Einsetzung verschiedenster Expertenkommissionen und der langjährigen Begleitung durch einen unabhängigen Senatsbeauftragten für Verwaltungsmodernisierung (bis 2002) besonders darum bemüht, zielführende Vorschläge zu Verbesserungen einzuwerben. Letztlich ist auch die dauerhafte Implementierung eines einschlägigen Staatssekretärsausschusses unter Führung von Senatskanzlei und senatsverwaltung für Finanzen anzusprechen, durch den ressortübergreifend die Berliner Maßnahmenprogramme koordiniert und unterstützt werden. Dabei war und ist die Neuordnung und Optimierung von Führungsprozessen ein durchgängiges und wichtiges Thema der genannten Gremien und Institutionen.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu ausführlich den Bericht des Rechnungshofes ...

geäußert, dass die Führungsverantwortung des Regierenden Bürgermeisters bei unpopulären Neuordnungs- und Konsolidierungsentscheidungen deutlich besser wahrgenommen werden kann als in der gewachsenen Verantwortungsteilung im kollegialen Senat sowie den Abstimmungsbedürfnissen zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungsebene. Die im Frühjahr 2006 beschlossene Verfassungsänderung schafft insoweit von der Spitze der Landesregierung verbesserte Voraussetzungen, um ggf. schwierige, aber gleichwohl notwendige (Konsolidierungs-) Einschnitte und Strukturveränderungen zukünftig realisieren zu können. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die Einführung der Richtlinienkompetenz in der speziellen Berliner Zuständigkeits- und Verantwortungsverteilung (gerade auch zwischen Hauptverwaltung und Bezirken) die erwarteten Vorteile erbringt.

#### ***2.1.5.2. Finanzmanagement***

Unter Sanierungsaspekten erscheint von besonderer Bedeutung, inwieweit die finanzwirtschaftlichen Führungs- und Steuerungsprozesse so gut ausgebaut sind, dass mit ihnen die Sanierungsziele wirksam unterstützt werden können. Wie bereits festgestellt, verfolgen die Berliner Programme zur Verwaltungsmodernisierung die Ziele verstärkter dezentraler Finanz- bzw. Ressourcenverantwortung sowie (auch zur Finanzsteuerung) eines breiteren Einsatz betriebswirtschaftlicher Rechnungssysteme (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling). In den vergangenen Jahren ist mit produktorientierten Haushaltsdokumentationen, wirtschaftlichkeitsorientierten Finanzauswertungen (z. B. im Beteiligungsbereich) sowie insbesondere auch Benchmarkbetrachtungen die Finanztransparenz deutlich erhöht worden. Zudem wurde mit der Globalbudgetierung der bezirklichen Haushalte bereits eine in Teilbereichen recht weitreichende Ausgabenautonomie der Bezirke realisiert.

Speziell in Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung sind seit 2002 (bzw. dem Doppelhaushalt 2003/2004) verschiedene einschneidende Veränderungen des seitens der Berliner Senatsverwaltung für Finanzen praktizierten Finanzmanagements wahrnehmbar:

- die jeweils sich über fünf Jahre erstreckende mittelfristige Finanzplanung wurde von einer eher groben Projektionsrechnung zu einem zentralen Instrument der Konsolidierungsplanung weiterentwickelt;
- innerhalb dieser mittelfristigen Finanzplanung und abgestimmt mit der auf den Primärsaldo ausgerichteten Konsolidierungsstrategie des Berliner Finanzsenators erfolgt

seit 2002 eine eigenständige Berichterstattung zum Sanierungsfortschritt bzw. zur Verbesserung des Primärsaldos (aus der u. a. auch hervorgeht, welche Anstrengungen bei Abweichungen von Konsolidierungslinien zu Umschichtungen und Kompensationen unternommen werden)

- hervorzuheben ist ferner die ebenfalls seit dem Haushalt 2003 praktizierte Eckwertbudgetierung im Vorfeld des Haushaltsverfahrens, mit der auf Ressorts (und z. T. weiter differenziert auf Politikfelder) bezogen die Ausgabenspielräume eingegrenzt wurden und werden;
- insgesamt ist ferner zu würdigen, dass zumindest in den Jahren seit dem Doppelhaushalt 2003/2004 größere Ausgabenüberschreitungen im Haushaltvollzug vermieden werden konnten.

Auch bei Würdigung dieser grundsätzlich positiven Veränderungen des Berliner Finanzmanagements – die im Kern auch mit der Person des gegenwärtigen Berliner Finanzsenators Sarrazin verbunden sind – bleibt gleichwohl festzustellen, dass diesbezüglich ein nicht unerheblicher Reformdruck unabgedeckt sind und damit substantielle Verbesserungsmöglichkeiten für das Finanz- und Konsolidierungsmanagement in Berlin als möglich gelten müssen. In diesem Zusammenhang sind vor allem folgende Hauptpunkte zu nennen:

1. Obwohl – auch und gerade anhand der Berliner Mittelfristigen Finanzplanung sowie den Stellungnahmen des Berliner Finanzsenators – klar ist, dass (auch unter Einbeziehung der sukzessiven Abschmelzung der Solidarpaktmittel bis 2019) selbst bei Gewährung von Solidarhilfen noch erhebliche Konsolidierungsbedarfe in den Berliner Planungen ab 2010 abzudecken sind, liegt berlinseitig keine (offengelegte) gesamthafte Planung des Sanierungsprogramms bis zu einer vollen Stabilisierung der Finanzlage vor. Dieses wäre aber Voraussetzung, um statt vorwiegend outputorientierter Budgetsteuerung bzw. Ausgabenkürzungen eine (wünschenswerte) auf langfristige Haushaltsstabilisierung gerichtete output- bzw. outcomebezogene Haushaltsstrukturpolitik zu verfolgen.
2. Die Vielzahl allgemeiner Reformansätze – z. B. aus dem Verwaltungsmodernisierungsgesetz (VGG) oder auch den Projekten der Neuordnungsagenda – sind (in Anbetracht der prekären Finanzlage Berlins) erstaunlicherweise durchgängig ohne be-

sondere (und auch explizite) Konsolidierungsziele aufgelegt. Dieses erscheint in verschiedener Hinsicht unter Finanzführungsaspekten nicht zielführend:

- Fehlende finanzielle (Einspar-) Zielvorgaben setzen tendenziell falsche Signale für Reformakteure, und machen die Einigung auf Reformkonzepte und –prozesse ggf. schwieriger, weil die Lösungsräume für Reformer sehr viel größer sind.
  - Sofern (in zumeist interaktiven und langwierigen Einigungsprozessen) Reformkonzepte erarbeitet wurden, sind diese Arbeitsergebnisse im Nachhinein nur noch schwierig veränderbar, auch wenn sie den Gesamt-Finanzerfordernissen nicht oder nur unzureichend entsprechen. Noch problematischer ist es, (entsprechend unzureichende) Ergebnisse von Reformprozessen nach kürzeren Zeitperioden aus Finanzgründen zu revidieren. Insoweit bergen Reformprojekte ohne klare Finanzziele auch immer das Risiko, zu zu teuren Lösungen zu kommen, die dann auch noch über Jahre „starr“ eine zu hohe Finanzbindung verursachen<sup>10</sup>.
3. Schließlich ist festzustellen, dass die Berliner Ansätze zu einer Reform des Rechnungswesens hin zu einem doppischen System (als Ersatz der Kameralistik) im Vergleich zu anderen Bundesländern eher extensiv sind. Gerade in einer Konsolidierungslage, in der die Einbeziehung von Vermögens- und Schuldenpositionen sowie auch die Abdeckung (umfangreicher) Zukunftsverbindlichkeiten (u. a. in bilanziellen Rückstellungen) besonders wichtig erscheint, wären entsprechende Reformen jedoch wünschenswert.
4. Die (bereits realisierten) Globalbudgetierungsverfahren für die Berliner Bezirksverwaltungen sind dabei unter Finanzführungs- und Konsolidierungsaspekten eher kritisch einzuschätzen. Zwar entspricht das Globalbudgetierungsprinzip weitgehend der VGG-Anforderung dezentraler Ressourcenverantwortung (und damit der Hoffnung, bei einer stärkeren Vor-Ort-Verantwortlichkeit effizienter mit Finanzmitteln umzugehen). In der kritischen Finanzsituation Berlins wäre es aber aus verschiedenen Gründen eher geboten, gerade auf Bezirksebene mit zentral koordinierten Optimierungsan-

---

<sup>10</sup> Dieses scheint zum Beispiel bei den Reformvorschlägen zur Gesundheitsverwaltung der Fall zu sein.

sätzen zu Gunsten des Gesamthaushaltes die dort zu vermutenden Effizienzreserven zu realisieren:

- Nach eigener Berliner Berichterstattung unterscheiden sich die Kosten- bzw. Ausgabestrukturen der Bezirke (für gleiche Leistungsarten) z. T. erheblich. Insoweit würde eine an best-practice-Kriterien ausgerichtete übergreifende Optimierung vermutlich erhebliche Einsparmöglichkeiten öffnen.
  - Gerade aus der parallel mit grundsätzlich gleichen (kommunalen) Aufgabenfeldern ausgestatteten Leistungsstruktur der zwölf Bezirke ergeben sich verschiedenste Ansatzpunkte für übergreifende „Systemgeschäftsformen“ mit qualitativen und ausgabenmäßigen Verbesserungspotentialen. Entsprechend übergreifende Aufgabenerledigungen sind bisher nur in Teilbereichen realisiert. Eine der jüngeren Schritte in diese Richtung – die Bildung bezirksübergreifender Eigenbetriebe für die eigenen Kindertagesbetreuungseinrichtungen – zeigte jedoch auch, dass es unter den bestehenden Aufgabenverteilungen und auch verteilten Finanzverantwortungen sehr schwierig ist, entsprechende Potentiale auszuschöpfen.
  - Aufgrund der nach Leistungsbeanspruchung eher undifferenzierten Globalbudgetausstattung erscheint grundsätzlich zudem die Anreizstruktur für die Bezirke nicht hinreichend, um in (zentral priorisierten/posteriorisierten) ausgewählten Leistungsfeldern besondere Optimierungsanstrengungen zu unternehmen.
5. Auf der Hauptverwaltungsebene (Senatsressorts) ist mit der seit 2003 stringenter praktizierten Eckwertesteuerung zwar eine stärkere (inputbezogene) Ausgabendisziplinierung bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren realisiert. Gleichwohl erscheinen über alle Senatsverwaltungen hinweg noch deutlich weitere Anstrengungen möglich, die mit den ggw. Finanzmanagementverfahren nur eingeschränkt durchsetzbar sind. Dazu gehören v. a. Zero-Based-Budgetierungsverfahren für die Haushaltsaufstellung, Geschäftsprozessoptimierungen für Struktur und Ablauforganisation der Verwaltungen sowie Nachsteuerungsverfahren bei Abweichungen im Haushaltsvollzug.

Es ist zu erwarten, dass die (ja erst im Frühjahr 2006) entschiedenen Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters die bisherige Verantwortungspluralität in der Berliner Politik reduziert und damit bessere Voraussetzungen schafft, ein strafferes und noch stärker konsoli-



dierungsorientiertes Finanzmanagement umzusetzen. Allerdings sind dafür auch noch verschiedene – oben genannte - instrumentelle und prozessuale Voraussetzungen zu erarbeiten.

#### **2.1.6. *Beteiligungsmanagement***

Trotz verschiedenster Privatisierungen öffentlicher Unternehmen und Betriebe (z. B. im Bereich der Trinkwasserversorgung) verfügt Berlin weiterhin über einen nicht unerheblichen Beteiligungsbesitz. Dabei gelang es in jüngerer Zeit, durch eine wesentlich ausgebauten Berichterstattung die Transparenz des Beteiligungsbesitzes und auch der dahinter liegenden Wertstrukturen zu verbessern. Die entsprechenden Beteiligungscontrollingberichte vermitteln dabei (gegenwärtig) das Bild, dass die finanzwirtschaftlichen Eckdaten im Unternehmensbeteiligungsbereich in den vergangenen Jahren verbessert werden konnten.

Angesichts des Konsolidierungsdrucks in Berlin erscheint es unbedingt geboten, im Beteiligungsbereich zu grundlegenden Neuordnungen zu gelangen. Dieses begründet sich einerseits aus der Anforderung, dass entsprechende Vermögenswerte Berlins grundsätzlich auch mit zur Tilgung bzw. Bedienung der Schuldenlast bzw. zur Minimierung externer Hilfen heranzuziehen. Andererseits stellt der Beteiligungsbesitz Berlins auch eine besondere Belastung von Politik und Verwaltung, der diese gegebenenfalls – und auch gerade in der finanzwirtschaftlichen Krise der Hauptstadt – nur eingeschränkt gewachsen sind. Dies bezieht sich v. a. auf die zum Teil notwendigen Restrukturierungen verlustbringender bzw. massiv zuschussintensiver Beteiligungen (wie v. a. der BVG im ÖPNV-Segment). Jedoch ist auch die Steuerung und z. T. Neuordnung der großen Anzahl von Einzelbeteiligungen überaus anspruchsvoll, so dass sehr fraglich sein muss, ob dieses in der Haushaltsnotlagsituation und zukünftig nicht besser außerhalb der Berliner Landespolitik und –verwaltung wahrzunehmen ist. Über finanzielle Entlastungseffekte aus der bloßen Vermögensaktivierung hätte dieses zudem den Vorteil von Komplexitäts- und Kostenabbau. In diesem Sinne könnten die – aus anderen Gründen erfolgende – Beteiligungsveräußerungen im Bankenbereich als Vorbild für eine insgesamt privatisierungsorientierte Landespolitik genutzt werden<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Dabei geben die Vorschläge des sog. Privatisierungskatasters einen Überblick zur Breite denkbarer Privatisierungen in Berlin, die sich nicht nur auf bereits formell privatisierte landeseigene Unternehmen beziehen, sondern auch die Eigenbetriebe bzw. potentiellen Eigenbetriebsfelder einbeziehen.

Eine entsprechende Beteiligungspolitik könnte maßgeblich dazu beitragen, die Berliner Öffentlichen Dienste besonders „schlank“ auszugestalten. Zudem wäre – bei aller vorsichtigen Einschätzung von Privatisierungseffekten öffentlicher Unternehmen – zu erwarten, dass das Engagement privater Dritter zum Abbau von Investitionsstaus und damit auch einer wirtschaftlichen Dynamisierung beitragen kann. Dieses würde grundsätzlich auch bereits gelten, wenn z. B. Berlin wichtige Beteiligungspositionen in sog. Private-Public-Partnerships (PPP) einbringen würde, und zwar für alle denkbaren Felder wie

- den Beteiligungsbestand bei öffentlichen Dienstleistungen (wie ÖPNV, Stadtreinigung, Ver- und Entsorgung usw.) sowie bei öffentlichen Serviceunternehmen (z. B. Parkraumbewirtschaftung, Ticketing im Freizeit- und Kulturbereich usw.),
- verselbstständigbare öffentliche Dienstleistungen (wie Kindertagesbetreuung, öffentliche Verkehrsinfrastruktur einschließlich der operativen Tiefbautätigkeiten, Grünbereichspflege usw.) sowie Infrastruktur-Servicebereiche für die Landesverwaltung selbst (IT-Versorgung, Facility Management und Liegenschaftsbewirtschaftung öffentlicher Bauten etc.),
- spezielle Beteiligungen mit z. T. öffentlichen Fördercharakter u. a.
  - im Bereich Tourismus,
  - zur Standortwerbung und Wirtschaftsförderung,
  - im Kulturbereich und
  - im Wissenschaftsbereich
- öffentliche Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialbereich (insbesondere natürlich die Krankenhäuser und Kliniken) sowie
- den öffentlichen Wohnungsbestand.

Gerade im wohnungswirtschaftlichen Bereich scheinen – auch kurzfristig – besonders große Privatisierungspotentiale zu bestehen. Berlin hat heute eine klare „Mietermarkt“-Konstellation, welche sich aufgrund demographischer Trends vermutlich sogar noch verstärken wird. Insoweit sind ursprüngliche Mieterschutzargumentationen für größere öffentliche Wohnungsbestandszahlen heute nicht mehr gültig. Die finanzwirtschaftlichen Bindungswirkungen des Bereichs Wohnen sind jedoch von großer Bedeutung für eine nachhaltige Konsolidierung des Haushaltes. Von den sog. "sonstigen konsumtiven Ausgaben" Berlins in Höhe

von 5 Mrd. EUR werden rund 25% allein in diesem Teil-Politikfeld ausgegeben<sup>12</sup>. Dabei ist davon auszugehen, dass erhebliche Investitionsstaus im öffentlichen Wohnungsbestand bestehen, und auch die in den Wohnungsgesellschaften gebundenen Schuldenlasten zum Teil erhebliche Risiken beinhalten. Hebel sind zum einen eine Reduzierung der öffentlich geförderten Wohnungen von heute 300 auf 50 bis 100 Tausend, zum anderen eine materielle Teilprivatisierung.

## ***2.2. Politikfeldbezogene Ansatzpunkte***

Über genannte querschnittsbezogene Ansatzpunkte ergeben sich zur Konsolidierung Berlins v. a. auch Potentiale, die aus fachpolitischen Paradigmenwechseln resultieren. Nachfolgend streifen wir dazu wesentliche Politikfelder, in denen aus heutiger Sicht strukturelle Neuordnungen mit substantiellen finanziellen Folgewirkungen möglich erscheinen.

### ***2.2.1. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik***

Das gesamte Ausgabenvolumen im Sozialbereich umfasst rd. 3,5 Mrd. EUR, im Fokus stehen die Sozialhilfe- und Erziehungshilfeleistungen, bei denen eine hohe Sozialhilfedichte (86 Empfänger pro 1.000 Einwohner) und steigende Ausgaben für Jugendhilfe auffallen. Es wurden bereits diverse (Pilot-) Projekte zur Verbesserung der Ressourcensteuerung und der Beratungsqualität durchgeführt. Eine flächendeckende Steuerung wird erheblich durch die Art der Aufgabenteilung zwischen den Bezirken und den zuständigen Senaten erschwert. Erste Reformansätze im Sinne der gesamtstädtischen Steuerung zielen auf drei Bereiche: Erstens stadtweit einheitliche Steuerung der Sozialhilfe, zweitens Steuerung der Erziehungshilfe zusammen mit der Sozialhilfe in den Sozialämtern und drittens Neuorganisation der Landesämter. Parallel ist ein transparentes und kennzahlengesteuertes Zielsystem zu entwickeln, das die stadtweite Steuerung durch die Hauptverwaltungen gewährleistet.

---

<sup>12</sup> Verantwortlich für die hohe Mittelbindung sind in erster Linie teilungsbedingte Maßnahmen. Es wurden zu viele öffentlich geförderte Wohnungen während der deutschen Teilung gebaut und nach der Vereinigung zu viele unwirtschaftliche Wohnungsbestände übernommen.

Die in weiten Teilen Europas bereits vollzogene und in Deutschland v. a. durch die Hartz-Gesetzgebung realisierte **Reform der Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik** ist ein extern gesetzter Impuls zur umfassenden Reorganisation der Sozialhilfeverwaltung. Dabei richtet sich der Veränderungsdruck nicht nur auf die Teile der Verwaltung, die mit der Leistungsbetreuung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger zu tun hat (einschließlich der arbeitsmarktpolitischen Teile). Der Kern der Reformen war und ist eine **Umorientierung von einer Leistungsgewährungsverwaltung hin zu einer Aktivierungsverwaltung** (Prinzip Leistung gegen Gegenleistung, Fördern und Fordern). Damit bezieht sich der Paradigmenwechsel auch auf die sonstigen Sozialhilfeverwaltungsbereiche (insbesondere HbL) und auch auf die Jugendhilfeverwaltung (HzE), die bisher nur teilweise aktivierungs- und sozialräumliche Aspekte internalisiert haben. Für Berlin determiniert v. a. auch die aus der fachpolitischen Argumentation hervorgehende Standardisierung und neuen Arbeitsteilung mit der BA im **Sozialhilfe- und Arbeitsmarktbereich** eine zukünftig unabdingbare **zentrale Steuerung dieser Aufgabenfelder** in der Landes- und Kommunalpolitik. Dieses impliziert, dass eine den heutigen Usancen folgende Verantwortungszuordnung bei den Bezirken zukünftig nicht mehr zielführend und möglich erscheint.

### **2.2.2. Schule/Bildung und Kultur**

Für die Schulen gibt Berlin jährlich rund 2 Mrd. EUR aus. Trotz der hohen Ausgaben stauen sich die Sanierungsaufgaben, denn die Mittel werden zweckentfremdet, um strukturelle Defizite auszugleichen. Eine effizienzorientierte Optimierung der Leistung "Schule" führt daher nicht nur zu einer sinnvolleren Nutzung der Ressourcen sondern auch zu Einsparungen. Zunächst müssen die Schulaufsichts- bzw. Schulverwaltungsstrukturen gestrafft werden, wodurch Berlin 12-15% einsparen kann. Dann sollten die Gebäudebereitstellung optimiert und weitere Schulen geschlossen werden, was die Kosten um bis zu 30% verringert. Und schließlich braucht Berlin innovative Modelle für die Lehrerarbeitszeit und eine Output-orientierte Steuerung des Personaleinsatzes. Dadurch könnten bis 2009 rund 5.000 Stellen eingespart werden.

Als reform- und konsolidierungsrelevanter Megatrend ist das Thema **Bildung** insbesondere durch die Diskussion um die Pisa-Ergebnisse und die Ganztagesbetreuungs-Initiative des Bundes in den Vordergrund gerückt. Auch die Föderalismusdiskussion (u.a. Einheitlichkeit

des Bildungswesens) und die latenten Probleme aus Systemunterschieden zwischen Kindertagesbetreuung und Schule (z.B. Bezahlung, Steuerung etc.) gehen ein. In der Konsequenz laufen die gegenwärtigen Diskussionen darauf hinaus, dass im Sinne eines Erziehungs- und Bildungsweges die **Teilbereiche Kindertagesbetreuung und Schule ganzheitlich in einem System neu aufgestellt werden sollten**. Dieses bedeutet sowohl für die Ausstattung dieser Verwaltungs- und Leistungsbereiche als auch für die Organisation grundlegenden Veränderungsbedarf.

Die neuen **Systemanforderungen** an **Kita-Steuerung** und z.B. der **Ganztagsbetreuung an Schulen** erfordern aus heutiger Sicht jedoch in jedem Falle grundlegende Einschnitte bei Betriebsformen (Betreiberlösung Kita, Weiterentwicklung MeS) und auch der Bedarfssteuerung (z.B. Gutscheinsystem Kita). Erste Ansätze sind mit den jüngst eingeführten Eigenbetriebsstrukturen im Kitabereich erkennbar.

### ***2.2.3. Stadtentwicklung, Verkehr, Umwelt***

Das Politikfeld "Stadtentwicklung" deckt eine Vielzahl von Aufgaben ab, von denen sehr viele freiwillig sind. Auf den beiden Ebenen – Senator für Stadtentwicklung und die 12 Bezirke – werden für diesen Aufgabenbereich rund 15% des Haushalts (ca. 3,5 Mrd. EUR) ausgegeben. Hier ist eine radikale Aufgabenkritik erforderlich unter den Gesichtspunkten Aufgabentfall oder Aufgabenabgabe an Private (resp. an die Bezirke und nachgeordnete Einrichtungen). Drastische Einsparungen sind sowohl in der Hauptverwaltung und ihren Verwaltungseinheiten als auch auf Bezirksebene zu erzielen, wobei die Situation in den Bezirken auf Grund der sehr großen Vielfalt an organisatorischen Varianten allein dadurch schon sehr komplex ist. Eine erste vorsichtige Schätzung lässt den Abbau von mindestens 1.000 Stellen plausibel erscheinen.

### ***2.2.4. Hochschul- und Wissenschaftspolitik***

Ein externer Trend, der grundlegende Reorganisationen der Verwaltung impliziert und gleichzeitig auch größere finanzwirtschaftliche Relevanz haben dürfte, resultiert aus der Standortdiskussion und bezieht sich auf die **Hochschulbildung**. Im Vordergrund steht dabei

die **Refinanzierung von Hochschullasten** unter anderem aus Bezahlmodellen (Studiengebühren, ggf. nachgelagert) und Drittmitteln (Forschungsbereich). Diese Diskussion wird in Verbindung mit den Organisationsanbindungen der Hochschulen und einer Zuständigkeits- und Finanzierungsverteilung im Rahmen der Föderalismusdebatte geführt. Die bisher schon vorliegenden Einzelinitiativen zur Gebührenfinanzierung sowie Studienkontenmodellen zeigt bereits jetzt Entwicklungspfade auf, die in absehbarer Weise dazu führen werden, dass die Hochschulfinanzierung und der Hochschulzugang stärker an internationalen Modellen gemessen und ausgestaltet werden. Berlin ist durch seine besondere Ausstattung mit Hochschulen in dieser Diskussion speziell getroffen, dürfte aber auch Möglichkeiten für originelle Impulse in dieser Diskussion haben.

Im Politikfeld Wissenschaft geht es insgesamt weniger um Sparmaßnahmen als darum, die Voraussetzungen für eine positive Standortentwicklung zu schaffen. Für die drei Berliner Universitäten, vier Hochschulen, sieben Fachhochschulen und zwei Universitätskliniken wendet Berlin jährlich im konsumtiven Bereich rd. 1,5 Mrd. EUR auf. Bei den Forschungseinrichtungen schießt das Land jährlich 0,25 Mrd. EUR zu. Die Idee einer Stiftungsuniversität ist grundsätzlich zu begrüßen, auch wenn mit ihrer Gründung keine Entlastung des Landeshaushaltes verbunden ist. Allerdings kann diese Idee nur gemeinsam mit der Berliner und der deutschen Wirtschaft insgesamt realisiert werden. Berlin sollte hier eine Vorreiterrolle einnehmen.

#### ***2.2.5. Polizei, Justiz und andere "hoheitliche" Kernbereiche***

Polizei und Justiz binden Finanzressourcen von rd. 2,5 Mrd. EUR. Bisherige Reformdiskussionen gehen davon aus, dass hier kaum Einsparungen möglich seien, da die Aufgaben nicht an andere öffentliche Träger oder private Dienstleister übertragbar wären. Dies trifft aber nur für Vollzugsaufgaben im engeren Sinne zu. Ein bewusstes Ausklammern von Konsolidierungsmaßnahmen in hoheitlichen Bereichen würde sich jedoch negativ auf Leistungsqualität, Durchführungsorganisation und Prozessketten auswirken. Stattdessen sollte Berlin verstärkt mit Brandenburg kooperieren, um Doppelstrukturen in Polizei, Justiz und Vollzug zu vermeiden und Ressourcen effizienter zu nutzen. Ein zweiter Hebel liegt in der Entlastung der Berliner Polizei von Sekundäraufgaben und damit die Konzentration auf Kernaufgaben. Und

schließlich führt der Abbau von Personalüberkapazitäten zu weiteren Einsparungen. Darüber hinaus besteht Handlungsbedarf bei der Aufgabenzuordnung.

### **2.3. Länderneugliederung (*Fusion mit Brandenburg*)**

Ein Lösungsweg, der immer wieder angepriesen wird und sich auch förmlich aufzudrängen scheint, besteht darin, die strukturellen Finanzprobleme zu kleiner und leistungsschwacher Bundesländer durch Gebietsneugliederungen aufzufangen. Aber nicht nur der fehlgeschlagene Heiratsversuch zwischen Berlin und Brandenburg mahnt hier zur Vorsicht. Auch die generell hochgesteckten Erwartungen, Länderfusionen schaffen „automatisch“ massive Konsolidierungseffekte, sind unbelegt und auch skeptisch zu bewerten.

Die folgende Passage aus der Feder Helmut Schmidts im Buch „Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?“ sollte zu denken geben<sup>13</sup>: „Dabei bietet der einstweilen gescheiterte Gedanke einer Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg nur eine Scheinlösung. Denn die Vorteile einer Zusammenlegung einiger Behörden und einiger administrativer Aufgaben, wie zum Beispiel der Landesplanung, werden im Ergebnis aufgehoben durch den Nachteil ewiger finanzpolitischer Auseinandersetzungen zwischen dem gemeinsamen Land und der nachgeordneten Stadt Berlin. Selbst in dem ganz unwahrscheinlichen Falle einer generellen Abschaffung der kleinen Bundesländer, wobei nur etwa neun Länder übrig bleiben, könnte eine Vereinigung von Berlin und Brandenburg die finanzpolitischen Probleme nicht erleichtern, wohl aber eher noch komplizieren.“

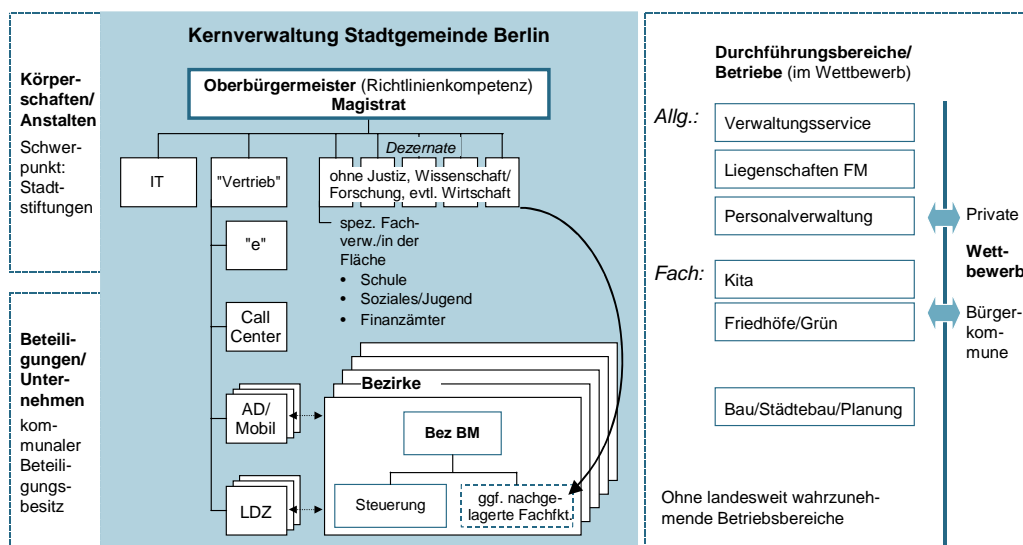
Bei den angedachten **Fusionslösungen mit dem Land Brandenburg** und damit der Aufstellung Berlins in kommunalen Strukturen ergäben sich in jedem Falle grundlegend neue Zielstrukturen, die sich für Berlin wie folgt skizzieren liessen:

---

<sup>13</sup> Vgl. den Einleitungsbeitrag von Helmut Schmidt in: Kurt Biedenkopf/Dirk Reimers/Armin Rolfink, Hrsg., Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert?, Opladen 2003; auch die Beiträge von Ernst Benda, Dieter Grimm und Richard Schröder, die sich alle aus der Berliner Perspektive mit dem Thema der Länderfusion befassen, hinterfragen kritisch, ob Länderneugliederungen politisch überhaupt durchsetzbar sind und, ob solche denn finanziell „etwas bringen“.

- aus der Ausgliederung landesbezogener Funktionen in der Kernverwaltung, und hier speziell der Hauptverwaltung (u.a. Entfall z.B. des Justiz- und des Wissenschaftsressorts sowie wesentlicher Teile von Innen-, Finanz-, Bildungs- und Wirtschaftsressort) durch die Verlagerung der Ministerialfunktionen i.e.S. auf die Landesebene;
- Verlagerung großer sonderbehördlicher Teilbereiche (Polizei, Finanzämter, Schulen, Verfassungsschutz etc.)
- Verlagerung von betrieblichen Bereichen (und der zugehörigen Steuerungsfunktionen und Schnittstellen) auf Landesebene (z.B. Statistik).

Zudem ist die bereits in der skizzierten Landesstruktur angelegte **stärkere Zentralität** der Berliner Verwaltung in einer kommunalen Verwaltung mit Oberbürgermeister- und Dezernatsverantwortlichkeiten auch in der Fläche ein immanentes Element der Zielstruktur.



Eine erste Benennung der **Größenordnung der Redimensionierung** haben wir anhand von Personalziffern **abgeschätzt**. Dabei ist dieser Maßstab zwar anschaulich, aber in Anbetracht der zukünftig anderen Steuerungsprozesse ggü. bspw. dem Szenario von Budget-Eckziffern nur beschränkt aussagekräftig.



Das Redimensionierungsszenario geht hinsichtlich der zu realisierenden Effizienzverbesserungen und Einschnittseffekte bei der Neuordnung davon aus, dass vom heutigen Personalbestand von knapp 140 Tsd. Beschäftigten

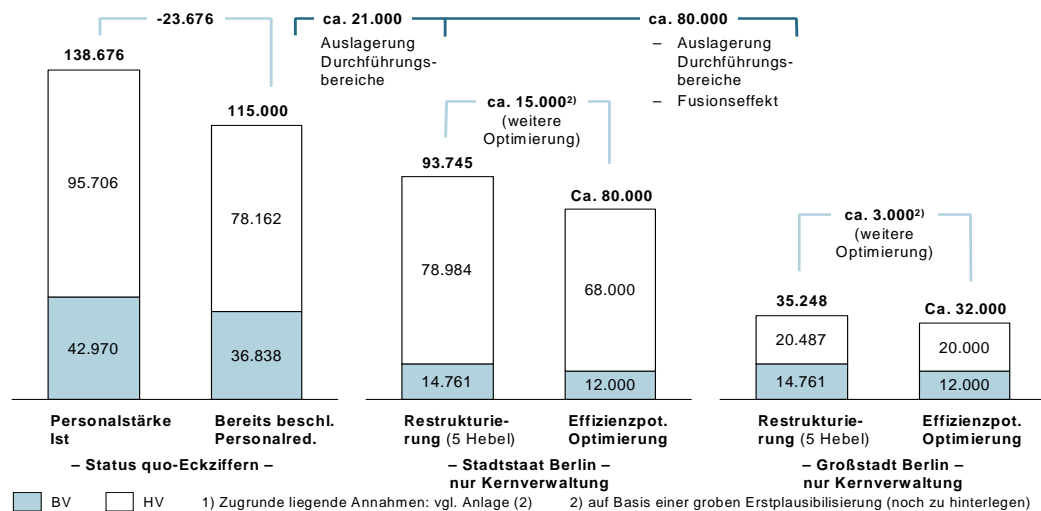
- durch die bisher disponierten **Entlastungsmaßnahmen rd. 24 Tsd. Mitarbeiter reduziert** werden können (davon ja rd. 14 Tsd. durch die Arbeitszeitreduzierung entspr. Solidarpakt, die weiteren durch Fluktuationsausschöpfung),
- die **Kernverwaltung um rd. 21 Tsd. weitere Mitarbeiter** im Zuge der Auslagerung von Betriebsbereichen **entlastet** wird,
- **weitergehende Effizienzpotenziale** im Zusammenhang mit der strukturellen Neuordnung von **rd. 12 Tsd. MA im Landesverwaltungsbereich** und **rd. 3 Tsd. MA im Kommunalbereich** realisierbar sind.

Unberücksichtigt bleiben in diesem Zusammenhang vorerst Optimierungspotenziale in den für Durchführungs- und Dienstleistungsaufgaben abgespaltenen Betriebsbereichen.

Bei der Umsetzung eines entsprechenden Programms ergäbe sich eine Aufstellung der **Landesverwaltung Berlins** (Stadtstaat) **im langfristigen Szenario**

- in der **Hauptverwaltung mit ca. 80 Tsd. Beschäftigten** ggü. heute ca. 96 Tsd. (allerdings einschließlich zentral angebundener Publikumsbereiche sowie der Sozial-/Jugendhilfeverwaltung, die noch bei den Bezirken angebunden ist); dies entspricht einer **Verkleinerung um rd. 17%**; und
- in den **Bezirksverwaltungen mit noch ca. 12 Tsd. Beschäftigten**: dies bedeutet eine **Rückführung um ca. 72%**

Die Startaufstellung der im "Netzwerk öffentliche Dienste" angesiedelten **Betriebsbereiche** läge in einer Größenordnung von **ca. 21 Tsd. Beschäftigte**, die heute noch in der unmittelbaren Landesverwaltung tätig sind.



Insgesamt wäre also die **Kernverwaltung um über 40% kleiner als heute** die gesamte Landesverwaltung. Berücksichtigt man die betrieblich ausgelagerten Bereiche, ergibt sich eine Reduzierung ggü. dem Status Quo (2003, knapp 140 Tsd.) in einer Größenordnung zwischen 25 und 30%.

Im **Großstadtszenario** (Fusionseffekte) wäre die Berliner Kernverwaltung langfristig noch mit einer Größenordnung von etwa **32 Tsd. Beschäftigten** auszustatten. Dabei wäre – im Vergleich zum Stadtstaatszenario – **der Fusionseffekt mit einer Größenordnung von knapp 60 Tsd. Beschäftigten voll zu Lasten der Hauptverwaltung** zu veranschlagen, die dann noch eine Größenordnung von ca. 20 Tsd. Beschäftigte ausweisen würde (BV wie im Stadtstaatszenario ca. 12 Tsd.).

Die genannten personalwirtschaftlichen **Eckwerte** sind dabei z.Zt. eine noch bloße **Ableitung aus dem Status Quo** und im Weg der Konkretisierung der Agenda zu konkretisieren bzw. maßnahmenorientiert **zu hinterlegen**. Es ist davon auszugehen, dass in der tatsächlichen langfristigen Zielausprägung die effektiven Personalziffern davon abweichen werden. Die Gründe hierfür liegen u.a. in der Handhabung von Kontraktmodellen, den dann in erprobte Arbeitsteilungsbeziehungen (Fremdbezug, Outsourcing etc.) transformierten Geschäftsprozessen und voraussichtlich auch neuen Beschäftigungsmodellen. Insoweit wäre in einem kommenden Schritt der Zielszenario-Konkretisierung eine Budget- und Eckwerteprojektion vorzunehmen (die u.a. auch die finanzwirtschaftlichen Ausgleichs- und Bewirtschaftungsbeziehungen zwischen Allgemeiner Finanzwirtschaft, den Fachressorts sowie dezentralen Einheiten abbildet).

### **3.     *Ausgestaltung einer konditionierten Sanierungshilfe für Berlin***

Für die Problematik der Sanierungshilfen an Bundesländern in Deutschland zeigen vor allem die warnenden Konsolidierungsprozess-Beispiele Bremen und Saarland, wie die Begebung von Hilfen ohne eine wirksame Begrenzung der Konsolidierungsrisiken zum Misserfolg führen kann. Deshalb erscheint es für zukünftige Fälle unbedingt sinnvoll, im Sinne entsprechender Haushaltsnotlagenregimes und der diskutierten Lösungskorridore geeignete Verfahren festzulegen und auch in der Finanzverfassung aufzunehmen. Für den Fall Berlin (und ggf. auch die anhängigen Wiederholungs-Fälle Saarland und Bremen) werden jedoch solche Gesetzesänderungen selbstverständlich noch nicht verfügbar sein.

Daraus zu schließen – wie insbesondere in der aktuellen Klageschrift des Saarlandes verargumentiert-, dass in vergleichbarer Form wie früher Sanierungshilfen zu begeben seien, erscheint in Anbetracht der vorliegenden Erfahrungen (und auch des veränderten Kontextes) aber wenig naheliegend. Vielmehr wäre zu fordern, im Zusammenhang mit der Klärung eventueller Hilfenansprüche und –pflichten die beteiligten Parteien darauf zu verpflichten, (auch) prozessual dafür Sorge zu tragen, dass die Sanierung notleidender Länderhaushalte durch zielführende Vereinbarungen (z. B. auf staatsvertraglicher Basis) so ausgestaltet wird, dass die Konsolidierungsrisiken von vornherein minimiert werden. Dazu wäre naheliegend, auf einer solchen staatsvertraglichen Basis ein dem in dieser Studie vorgeschlagenes konditioniertes Haushaltsnotlagenregime umzusetzen.

In den nachfolgenden Kapiteln umreißen wir, wie auf Basis der vorherigen Ausführungen entsprechende Regelungen für den Beispielsfall Berlin ausgestaltet werden könnten.

#### **3.1.   *Eckpunkte eines Berliner Sanierungs-Konditionierungs-Modell***

Aufgrund der außerordentlichen Finanzkrise muss mit einem Konditionierungsmodell erreicht werden, dass Berlin in einer Weise, die sonst in Deutschland noch ohne Vorbild ist,

- den öffentlichen Sektor zurück fährt, diesen strukturell neu ordnet und modernisiert sowie dabei die Verwaltung auf ihre Kernaufgaben fokussiert, das heißt auch und vor allem, auch öffentliche Aufgaben in größerem Umfang abbaut,

- Zuwendungen und Subventionen durch einen Markt öffentlicher Dienstleistungen und durch bürgerschaftliches Engagement ersetzen,
- und damit die erforderliche Haushaltssanierung vor allem durch eine umfassende Verwaltungsmodernisierung und strukturellen Neuordnung unterstützt.

In Verbindung mit einer begleitenden Standortstrategie bedeutet dies in der Konsequenz, dass Berlin seine konsumtiven Ausgaben für Verwaltungsaufgaben auf ein Niveau deutlich unter dem Länderdurchschnitt zurückführen muss, um neben den großstadtbedingt immanent höheren Kosten für innere Sicherheit und Soziales (die z. T. bereits im Länderfinanzausgleich berücksichtigt sind) noch hinreichend große Haushaltsspielräume für besonders standortrelevante Ausgabenblöcke wie Bildung und Wissenschaft sowie auch Kulturausgaben zu sichern. Dies gilt auch für städtebauliche und sonstige (wirtschafts-) standortbezogene Investitionen, die gegenwärtig aufgrund der Haushaltsnotlage stärker als verantwortbar reduziert werden mussten.

Als Eckpunkte (für eine Modellvariante) eines **konzeptionell-inhaltlichen Lösungskorridors** gehen wir von nachfolgenden Annahmen aus. Dabei greifen wir im Wesentlichen die bereits herausgearbeiteten Ansatzpunkte auf, wobei wir selbstverständlich davon ausgehen, dass die letztliche Ausgestaltung des Sanierungsprogramms in einem politischen Prozess durch Berlin selbst erfolgt:

- (1) Es wird vorausgesetzt, dass auf Basis der finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitsanalyse ein **Sanierungshilfebedarf** für Berlin in der oben herausgearbeiteten Größenordnung von 26,5 Md Euro grundsätzlich anerkannt (abhängig von der BIP-Wachstumsrate, die mit 2,5% jährlich zugrundegelegt wird) und auch Berlin verbindlich zuerkannt wird. Dies geschieht unter der Maßgabe, dass es mit der Nutzung einer entsprechenden externen Sanierungshilfe und unter Ausschöpfung der dann noch nötigen Eigenanstrengungen zum Ende des festzulegenden Sanierungszeitraumes einen ausgeglichenen Finanzsaldo realisiert.
- (2) Daraus folgt rein rechnerisch, dass Berlin einen über die bisher beschlossenen Konsolidierungsbeschlüsse hinaus reichenden **Eigenbeitrag** im Haushalt zur Sanierung in

Höhe von mindestens weiteren 1,8 Mrd. Euro (jährlich) beschließt und (stufenweise) umsetzt.

- (3) Die einzelnen Maßnahmen zur Sanierung sind von Berlin in einem detaillierten **Sanierungsprogramm** nieder- und offen zu legen. Dieses Sanierungsprogramm soll – in zeitlich abgestufter Differenzierung – die jeweiligen jährlichen Haushaltseckwerte entsprechend der verfolgten Konsolidierungslinie abbilden. Abgestuft in einer bis auf Maßnahmen heruntergebrochenen Feinplanung (2 – 3 Jahre), einer vergrößerten mittelfristigen Finanzplanung (5 Jahre) und einer groben Eckwerteplanung bis zum Ende des festzulegenden Sanierungszeitraumes ist plausibel darzustellen, wie das Konsolidierungsziel des Finanzsaldoausgleichs erreicht wird.
- (4) Als **inhaltliche** Mindest-Maßgabe für die Aufstellung des Sanierungsprogramm ist Berlin darauf zu verpflichten,
- von Beginn an offen zu legen, über welche (aktivierungsfähigen) Vermögenswerte das Land und die Bezirke verfügen, und in welchem Umfang Sanierungsbeiträge aus der (teilweisen) Verwertung von Vermögen vorgesehen sind;
  - sämtliche Reformvorhaben / Einzelmaßnahmen mit den angestrebten Beiträgen zur Konsolidierung als Bestandteile des Sanierungsprogramms aufzunehmen und so u. a. extern bewertungs- und beurteilungsfähig zu machen (also auch bspw. alle Teilmaßnahmen der sog. Neuordnungsagenda);
  - den strukturellen Eigenbeitrag zur Sanierung im Plan **vollständig** durch entsprechende konsumtive Ausgabenreduzierungen (bei den Primärausgaben und den Finanzierungsausgaben) nachzuweisen und alle nicht in der Mechanik des Finanzgleiches abgeschöpften realen Einnahmenverbesserungen über den Sanierungszeitraum hinweg für Sondertilgungen der Schulden zu verwenden;
  - sicherzustellen und planerisch zu plausibilisieren, dass die gesetzlich festgelegten Aufgabenverpflichtungen erfüllt werden und darüber hinaus, dass die Aufgabengewährleistung in einer im Vergleich zu anderen Bundesländern wettbewerbsadäquaten Leistungsqualität und Modernität erfolgt;
  - die Investitionsausgabenquote im Haushalt binnen der ersten drei Jahre des festzulegenden Sanierungszeitraumes auf einen Anteil von mindestens [...] % anzuheben

und sicherzustellen, dass diese Mindestquote auch in den Folgejahren bis zum Ende des Sanierungszeitraumes veranschlagt wird;

- im Programm offen zu legen, welche Strategien und Maßnahmen gezielt darauf gerichtet sind, die wirtschaftliche Dynamik und das Wirtschaftswachstum zu verbessern (und damit auch langfristig die Einnahmeperspektive zu verbessern).

(5) Als **methodische** Mindest-Maßgabe für die Aufstellung, Verabschiedung und Fortführung des Sanierungsprogramms ist Berlin darauf zu verpflichten,

- das Sanierungsprogramm selbst in Gesetzesform durch Abgeordnetenhausbeschlüsse bzw. bei einer Maßnahmenzuständigkeiten der Bezirke durch (ggf. ergänzende) Beschlüsse der Bezirksparlamente verbindlich zu stellen;
- in der Haushaltsgesetzgebung sicherzustellen, dass bei von der Konsolidierungslinie negativ abweichenden Jahresrechnungsergebnissen eine Deckung innerhalb des Haushalts so erfolgt, dass die jeweilige Finanzsaldo-Planung als entscheidender Zielgröße der Konsolidierung möglichst jährlich oder – wenn nicht anders realisierbar – innerhalb einer mittelfristigen Deckungsperiode von z. B. 3 Jahren programmgemäß realisiert wird;
- das Sanierungsprogramm jährlich fortgeschrieben (und dabei im Feinplanungshorizont auch weiter maßnahmenscharf konkretisiert) wird, und zwar mit den Vorgaben, dass
  - innerhalb des Sanierungszeitraums ggf. auftretende Verschlechterungen der Finanzsituation (z. B. durch Einnahmenausfälle bei Steuern oder im LFA) durch Überarbeitungen / Ergänzungen von Sanierungsmaßnahmen stets kompensiert werden,
  - im Sinne der finanzwissenschaftlichen Nachhaltigkeitskonzeption zu berücksichtigende Ausgabenniveaureduzierungen anderer Bundesländer ggf. zu Korrekturen bei der Festlegung der Konsolidierungslinie führen und in Folge als Nachbesserungen des Sanierungsprogramms berücksichtigt werden, und
  - sämtliche realen Einnahmensteigerungen über die Eckwerte des Sanierungsprogramms hinaus stets für zusätzliche Schuldentilgungen verwendet werden;

- laufend sicherzustellen, dass auf Basis von Rechnungsergebnissen rechnungskreisübergreifend (Hauptverwaltung, Bezirke) der Sanierungsfortschritt transparent gemacht wird und durch ein adäquates Controlling der Handlungsbedarf für notwendige Eingriffe bzw. Gegensteuerungsmaßnahmen zeitnah identifiziert werden kann.

Darüber hinaus sehen wir für den prozessualen Lösungskorridor folgende Eckpunkte insbesondere im Verhältnis zwischen Berlin und den Gebern von Sanierungshilfen:

- (6) Berlin verpflichtet sich, das aufgestellte Sanierungsprogramm und alle jährlichen Fortschreibungen jeweils einer für den gesamten Sanierungshilfenzeitraum eingesetzten Begleitungs- und Aufsichtsinstanz vorzulegen; diese Begleitungs- und Aufsichtsinstanz prüft das Programm auf Plausibilität, Realisierungsrisiken sowie hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung und wird ermächtigt, ggf. Veränderungsbedarf anzumelden bzw. konkrete Nachbesserungen zu reklamieren. Bei strittigen Bewertungen unterwerfen sich Berlin wie auch die Geberseite einem Schiedsgericht. Die Verpflichtung Berlins, in diesem Sinne ein mit den Hilfegebern vollständig abgestimmtes Sanierungsprogramm aufzustellen, sollte ggf. so gehandhabt werden, dass das Abgeordnetenhaus ohne vorliegende Zustimmung der Begleitungs- und Aufsichtsinstanz von Beschlussfassungen über Haushaltsgesetze absieht.
- (7) Auf Basis von Vorschlägen Berlins und in Abstimmung und Einvernehmen mit der eingesetzten Begleitungs-/Aufsichtsinstanz werden nach den geplanten Fortschritten bei der Umsetzung des Sanierungsprogramms jeweils Zwischenziele (Meilensteine) festgelegt, mit deren Erreichung jeweils betraglich festzulegende Tranchen der Sanierungshilfe für Berlin Zug-um-Zug ausgezahlt werden. In diesem Zusammenhang ist auch im Einvernehmen festzulegen, nach welchen Kriterien und auf Basis welcher Daten die Erreichung der Zwischenziele festgestellt wird. Bei fehlender Einigung oder Streitigkeiten ist analog zu (6) ein Schiedsgerichtsverfahren zu vereinbaren.
- (8) Mit der Einigung auf ein Sanierungsprogramm (vgl. (6)), einen nach Zwischenzielen gestaffelten Behebungsmodus für Sanierungshilfen (vgl. (7)) und der Vereinnahmung von Sanierungshilfenzahlungen unterwirft sich Berlin über alle Berichtspflichten hinaus und die der Begleitungs-/Aufsichtsinstanz eingeräumten Rechte einem Sanktions-

mechanismus, der in Kraft tritt, sofern Berlin von dem zugrunde gelegten Sanierungsprogramm (auch z. B. in späteren Legislaturperioden) abweicht und dabei die Konsolidierungslinie negativ verletzt; ein solcher Sanktionsmechanismus könnte wie folgt ausgestaltet werden:

- mit Vereinbarung des Sanierungsprogramms verpfändet Berlin unwiderruflich seinen gesamten verbliebenen Vermögensbestand an Grundvermögen, Finanzvermögen, Beteiligungsbesitz und Vermögensrechten (wie Konzessionen) an den Bund in einer Treuhänderfunktion für die Sanierungshilfen-Geberseite;
- im Falle der Nichtumsetzung vereinbarter Sanierungsmaßnahmen und/oder des Nichterreichen vereinbarter Sanierungs-Zwischenziele wird in einem ersten Schritt die Zahlung der entsprechenden Sanierungshilfen-Tranche(n) ausgesetzt und in Verhandlungen zwischen Berlin und der eingesetzten Begleitungs-/ Aufsichtsinstanz eine ersetzende Vereinbarung gesucht (einschl. wiederum der unabhängigen Beurteilung und Entscheidung eines Schiedsgerichts, welches aber darauf zu verpflichten ist, dass am Sanierungserfolg insgesamt unbedingt festzuhalten ist);
- sollte eine ersetzende Vereinbarung nicht gefunden werden können und auch der Spruch eines Schiedsgerichts seitens Berlin in diesem Falle nicht realisiert werden, erlischt nicht nur der Anspruch auf die Auszahlung weiterer Sanierungshilfetranchen, sondern auch bereits ausgezahlte Sanierungshilfetranchen sind dann von Berlin zurückzuerstatten;
- sollte Berlin in einem solchen Falle nicht willens oder in der Lage sein, bereits erhaltene Sanierungshilfe-Zahlungstranchen zurückzuzahlen, fallen die verpfändeten Vermögenswerte Berlins in entsprechendem Wertumfang an die Sanierungshilfengeber.

- (9) Zur gemeinsamen Festlegung des Sanierungsprogramms, der prozessualen Regelungen im Sanierungsprozess und der Verständigung auf die Rechte und Pflichten der Beteiligten sollte zwischen Berlin und der – im Zweifel durch den Bund vertretenen – föderalen Gemeinschaft ein Staatsvertrag geschlossen werden, der die genannten Eckpunkte kodifiziert. Der Gesetzesrang eines Staatsvertrages ist (auch) deshalb sinnvoll, weil er den Vertragsparteien über den ja über mehrere Legislaturperioden reichenden Sanierungszeitraum eine hinreichende Rechtssicherheit bietet. Gleichzeitig stellt ein parlamentarisch zu beschließender Staatsvertrag auch eine klare (demonstrative)



Selbstbindung von Legislative (und Exekutive) für die politisch durchaus strittigen Sanierungsschritte dar.

Regelungsgegenstände in einem solchen Staatsvertrag wären insbesondere auch die Institutionen im Sanierungsprozess (einschließlich ihrer genauen Rechte und Pflichten), also insbesondere die einzusetzende Begleitungs-/Aufsichtsinstanz und auch die festzulegende Schiedsgerichtsbarkeit.

Die Anreiz- und Sanktionswirkungen, die auf den verschiedenen Ansatzebenen durch konditionierte Elemente erreicht werden sollen, haben zum Ziel, im Gesamtergebnis ein für Berlin und die föderale Gemeinschaft akzeptables Konditionierungsergebnis zu erreichen.

### ***3.1.1. Dimensionierung der Sanierungshilfen***

Die Dimensionierung der externen Sanierungshilfen für Berlin sollten sich grundsätzlich an dem argumentierbaren Bedarf, dass Berlin

- einerseits nachhaltig in die Lage versetzt wird, seinen Aufgabenverpflichtungen nachzukommen, und
- andererseits nicht besser gestellt wird als andere (finanzschwache) Bundesländer,

orientieren. In diesem Sinne spricht sehr viel dafür, sich in einem ersten Schritt an eine relativ gegenüber dem Bundesdurchschnitt ermittelten Ausgabenuntergrenze unter Berücksichtigung besonderer Finanzbedarfe eines Stadtstaates zu halten und hier mit einer Ausprägung am unteren Rand – z. B. den von Seitz als unterer Bandbreite vorgesehenen 120% des Ausgabenniveaus – zu arbeiten. Wie an anderer Stelle ausführlicher dargelegt, bedeutet dies eine Hilfeleistungs-Größenordnung von 26,5 Mrd. Euro (bezogen und wertgestellt auf das Jahr 2008)<sup>1</sup>. Dieses erfordert von Berlin nach einer überschlägigen Rechnung auf Basis des jüngsten vorläufigen Jahresabschlusses 2005 in einem Zeithorizont bis zum Jahr 2020 (Sanierungszeit-

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu ausführlich das Kpitel D.1.1. dieser Studie auf Basis der Nachhaltigkeitsanalyse von Seitz (vgl. Seitz (2006) und die dort aufgeführten Verweise).

raum 2008 bis 2020) einen über die bisherigen Planungen hinausgehenden strukturellen Eigenbeitrag von ca. 1,8 Mrd. Euro (jährliches Verbesserungsvolumen).

Vorläufiger Jahresabschluss 2005		Aufzufangene Verschlechterungen	eingeleitete Maßnahmen	Entlastungen	Verbleibender Eigenbeitrag
Primäreinnahmen	17.128 Mio	Solidarpakt - 2 Mrd	Konsolid.maßn 04/05 + 0,6 Mrd	externe Zinsentlastung + 1,2 Mrd	
Vermögensaktivierung	156 Mio	überprop. Kostensteigerung - 0,4 Mrd	Absenkunf d. WB-förd. + 0,9 Mrd	Stabilisierung Steuereinnahmen + 0,8 Mrd (einsch. MWSt)	
Kreditaufnahme	3.510 Mio	Niveaueverbesserung Invest. - 0,3 Mrd	weiterer Personalabbau ~ + 1,5 Mrd		
Sonst. Einnahmen	218 Mio				
Einnahmen insg.	21.011 Mio				
Primärausgaben	18.060 Mio				
davon: Personal	6.642 Mio				
kons. Sachausg.	9.603 Mio				
Investitionen	1.715 Mio				
Zinsausgaben	2.396 Mio	weiterer Zinsanstieg - 1,0 Mrd (85 Mrd)			
Sonst. Ausgaben	555 Mio				
Ausgaben insg.	21.011 Mio				
Primärsaldo	- 932 Mio				
Finanzierungssaldo	- 3.172 Mio	- 3,6 Mrd	+ 3 Mrd	+ 2 Mrd	rd. + 1,8 Mrd
Schuldenstand:	58.580 Mio	max: 85 Mrd		58,55 Mrd	rd. 33,55 Mrd

Horizont der Rechnung: 2020; ohne Geldwertveränderungen und ohne besondere Risiken (Größenordnung: 1,8 Mrd EUR)

Diese Überschlagsrechnung geht von dem auf Null abzubauenen negativen Finanzsaldo von rd. 3,2 Mrd. Euro und einer sich von gegenwärtig rd. 59 Mrd. Euro auf max. 85 Mrd. Euro entwickelnden Schuldenhöhe aus. Diese grobe Projektion eines weiteren Schuldenanstiegs ergibt sich allein schon aus den Fristen bis 2008 und Folgejahren, in denen die Konsolidierung mit den bisher eingeleiteten Maßnahmen und weiter zu beschließenden Maßnahmen greift. Hinzu kommt, dass auch der Schuldenabbau im Falle der unterstellten externen Teilentschuldung nur sukzessive erfolgt.

Berücksichtigt sind zudem die absehbaren haushaltsbezogenen Verschlechterungen aus der Rückführung der Solidarpaktmittel, absehbaren überproportionalen Kostensteigerungen sowie dem weiteren Zinslastenanstieg (bezogen auf die maximale Verschuldung von 85 Mrd. Euro). Als ebenfalls abzudeckendes Volumen setzen wir zudem eine Erhöhung der Investitionsausgaben um (mindestens) 300 Mio. Euro an (Aufholung der überproportionalen Einsparungen bei den Investitionen und Orientierung am (höheren) Investitionsniveau anderer Länder und speziell des Referenzstadtstaates Hamburg).

Insoweit ist für eine strukturelle Verbesserung des Berliner Haushalts tatsächlich eine Größenordnung von rd. 6,8 Mrd. Euro (bestehendes Finanzierungsdefizit und absehbare Verschlechterungen) zu mobilisieren. Dieses Volumen ist wie folgt abdeckbar:

- (1) Die bereits entschiedenen Konsolidierungsmaßnahmen einschließlich des vollen Abbaus der Wohnungsbauförderung machen etwa ein Entlastungsvolumen von (ab 2005) weiteren 1,5 Mrd. Euro aus.
- (2) Vom Berliner Finanzsenator avisierte weitere und noch zu spezifizierende Entlastungen durch Personalabbau werden ebenfalls mit jährlich rd. 1,5 Mrd. Euro veranschlagt; dies entspricht rd. 25 Tsd. bis 30 Tsd. Personalstellen.
- (3) Durch die für Tilgungen eingesetzten Solidarhilfen erwarten wir eine dauerhafte Zinsentlastung von jährlich etwa 1,2 Mrd. Euro (Zinsfuß von rd. 4,5%).
- (4) Ferner sind im Zeitablauf auch Entlastungen durch Verbesserungen der Steuereinnahmen einzuplanen; hier gehen wir grob geschätzt von 0,8 Mrd. Euro aus, die aus heutiger Sicht in Zusammenhang mit der Mehrwertsteuererhöhung 2007 und auch den sich langsam erholenden Steuereinnahmen aus der Einkommens- und Körperschaftssteuer mindestens zugehen (und zwar auch durch die Verteilungseffekte im Länderfinanzausgleich).

Rechnerisch verbleibt danach – als Resultante - ein darüber hinaus zu realisierender Eigenbeitrag von rd. 1,8 Mrd. Euro, der in einem durch Berlin zu erstellenden Konsolidierungsprogramm zu hinterlegen ist. In einer externen Sicht wäre dieser

1. durch weitere personelle Entlastungen und Straffungen (400 Mio.),
2. durch Einsparung von sächlichen Verwaltungskosten (400 Mio.) sowie durch
3. Zinsentlastungen in der Größenordnung von rd. 1 Mrd. Euro (entspr. einem Schuldenvolumen von weiteren rd. 22 Mrd. Euro)

abdeckbar.

Speziell die als 3. zusätzlich veranschlagte Zinsentlastungswirkung ist dabei als offene (weitere Resultanten-) Position zu verstehen. Sie könnte (anteilig) verhältnismäßig „einfach“ durch weitere – und substantielle – Aktivierungen Berliner Vermögenspositionen geschlossen werden (und Einsatz entsprechender Verkaufs-/Privatisierungserlöse zur Nettotilgung von Schulden). Weiterhin ist denkbar, durch konsequenten Einsatz eventueller Einnahmenzuwächse

über die Konsolidierungsprogrammmaßnahmen hinaus<sup>2</sup>, durch Verwendung sonstiger positiver Haushaltssalden und/oder durch weitere Ausgabenenkungsansätze<sup>3</sup> entsprechende Tilgungsvolumina zu erwirtschaften und damit zu der angestrebten Zinsentlastung zu kommen. Es wäre Berlin aber selbstverständlich im Rahmen seiner Ausarbeitung des Sanierungsprogramms freizustellen, ein Äquivalent durch weitere strukturelle Modernisierungs- und Neuordnungsmaßnahmen zu erwirtschaften. Grundsätzlich ist jedoch – auch anknüpfend an die Nachhaltigkeitsüberlegungen in den Modellrechnungen von Seitz<sup>4</sup> – positiv einzuschätzen, wenn der Berliner Konsolidierungspfad ausdrücklich auf eine über externe Teiltilgungshilfen hinausgehende Rückführung des Schuldenstandes abzielen würde. Letztlich würde v. a. dieses die Risiken zukünftiger Notlagen drastisch reduzieren und ferner dazu beitragen, die Handlungsspielräume im Haushalt zur Refinanzierung der Aufgabenerfüllung wieder zu erhöhen.

Bezogen auf die Personaleinsparungs-Positionen des Konsolidierungsprogramms ist aber nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die oben genannten Personalentlastungen in der Größenordnung von 1,5 Mrd. Euro zusammen mit Entlastungen aus dem zusätzlichen Eigenbeitrag (400 Mio. bei Personal) noch vollständig zu hinterlegen sind (Stellenvolumen von 38 Tsd. bis 40 Tsd.).

Die im jetzigen Konkretisierungsgrad umrissenen **Rückführungsdimensionen** der öffentlichen Verwaltung Berlins dürften ungeachtet des noch ausstehenden Konkretisierungsbedarfs **in der Größenordnung grundsätzlich realisierbar** sein. Dabei lassen wir uns von folgenden Eckpunkten und Annahmen leiten (jew. vorerst bezogen auf das Szenario "Stadtstaat Berlin"):

- Bei einem heutigen Personalstand von real rd. 140 Tsd. Mitarbeitern rechnen wir mit einem **Reduzierungsziel** von brutto rd. 60 Tsd. (netto **rd 40 Tsd.**) Mitarbeitern bis zum Jahr 2020; die Differenz zwischen Brutto und Netto ergibt sich aus der Verlagerung von Arbeitskräften in betrieblich organisierte bzw. wettbewerbliche Bereiche mit einer Größenordnung von über 20 Tsd. Mitarbeitern).

<sup>2</sup> Dies gilt auch für einnahmenorientierte Verbesserungen, die sich ggf. aus den Vorschlägen zur Standortentwicklung auch in Frist des Konsolidierungszeitraums ergeben (und ggf. unterstützt sind durch positive Finanzkraftentwicklung in anderen Ländern, die durch die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs dann (auch) Berlin zugute kommen).

<sup>3</sup> Solche Ausgabenstraffungen können, müssen jedoch nicht struktureller Art sein. Die Dokumentation der breiten Anknüpfungsmöglichkeiten für Ausgabenstraffungen (referiert aus vorliegenden Konzepten, vgl. ausführlich dazu Kap. D. 1.2, oder aus unserer eigenen Zusammenstellung, vgl. dazu Kap. D. 2.) zeigt, dass eine Vielzahl geeigneter Ansatzpunkte für Ausgabenstraffungen bestehen.

<sup>4</sup> Vgl. Kap. D.1.1. und vollständig Seitz 2006.

- Für eine Teilmenge von rd. 24 Tsd. Mitarbeiter ist im Mittelfrist-Horizont (2007/2010) die **haushaltswirtschaftliche Realisierung** des Abbaus durch den Solidarpakt sowie die Fluktuationsausschöpfung bereits determiniert. Es ist berechtigt anzunehmen, dass die im Szenario ausgewiesene Differenz von rd. 16 Tsd. Mitarbeitern auch im Horizont bis 2020 ebenfalls durch sozialverträgliche Maßnahmen haushaltswirksam abgebaut werden kann. Noch offen sind die entsprechenden Beiträge des Stellenpools zur Umsetzung (und ggf. Zwischen-Erwirtschaftung von Deckungsbeiträgen) sowie die Ausgestaltung der Einstellungskorridore und Ausbildungskapazitäten, um mittel-/langfristig wieder eine auch qualitativ stabile personalwirtschaftliche Grundlage zu erreichen.
- Die **Maßnahmenuntersetzung** der Personalreduzierungen ist demgegenüber noch in weiten Teilen **offen**. Gleichwohl erscheint in Anbetracht der Vielzahl möglicher Ansatzpunkte eine entsprechende Freisetzung von Kapazitäten möglich. Dabei ist ein entsprechendes Transformationsprogramm v. a. auch durch Ausstattungsangleichungen in den Großthemen Polizei (-vollzug), Kindertagesbetreuung, Schule, Hochschul- und Forschungseinrichtungen sowie Justiz (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Justizvollzug) zu prägen (i.V.m. der mindestens quotalen Anpassung der entsprechenden Verwaltungen). Durch **flächendeckende Prozessoptimierungsansätze** (mit Schwerpunkten auf interne Schnittstellen, "Verwaltung der Verwaltung" usw.) und durch Effizienzgewinne bei Realisierung einer modernen (kundengruppenorientierten "Vertriebs-") Organisation sind alleine schon **Rationalisierungsgewinne** in der Größenordnung von **5 bis 15%** der Verwaltungsmitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung erwartbar. Zusätzlich erscheinen **aufgabenkritische Reduzierungen** speziell in den **freiwilligen** und durch **Aufgabenrückgang** gekennzeichneten **Verwaltungsbereichen** (insbesondere Stadtplanung und Bau) möglich sowie Straffungen im durch den Paradigmenwechsel berührten Politikfeld Soziales/Arbeit. Insgesamt ist jedoch der Anspruch einer Reduzierung der (in der Kernverwaltung verbleibenden) Berliner Landesbehörden um ca. 1/3 (von verbleibenden 120 Tsd. MA auf ca. 80 Tsd.) ambitioniert und bedarf schon deshalb eines ausgesprochen stringenten und konsequenten Vorgehens.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass eine Neuausrichtung der Berliner Verwaltung in der dargestellten Strukturvorstellung und Größenordnung als mittel-/langfristig nicht nur als notwendig, sondern auch **durchaus realisierbar** erscheint. Dabei sind allerdings **zwei Vor-**

**aussetzungen zwingend** zu beachten. **Erstens** ist eine Transformation in diesem Umfang nur dann ohne gravierende Restrukturierungsschäden zu leisten, wenn der strukturelle Wandel dual unter – zu den Konsolidierungszielen gesehen – vergleichbarer Gewichtung von Qualitäts- und Modernisierungsprioritäten vollzogen wird. Damit ist sicherzustellen, dass die Straffung der Verwaltung nicht zu Lasten der für die Zukunftsfähigkeit des Landes wichtigen Wertschöpfungseffekte öffentlicher Dienste geht. **Zweitens** ist der **Transformationsprozess selbst ein erfolgskritischer Faktor**.

### **3.1.2. *Konditionierungstatbestände und deren Ausgestaltung***

Für eine Sanierung als dynamischen, mehrjährigen und – bezogen auf das Sanierungsobjekt Bundesland – höchst komplexen Prozess erscheint es grundsätzlich naheliegend zu sein, vertragliche ex ante-Regelungen eher rahmenartig auszugestalten und eine inhaltliche Präzisierung entsprechender Inhalte parallel (zum Beispiel mit Verwaltungsvereinbarungen) auszugestalten. Der angestrebte hohe Verbindlichkeitsgrad für die Berliner Politik und Verwaltung legt andererseits nahe, die relevanten Neuordnungsentscheidungen im Sanierungsprogramm von vornherein zum Gegenstand des Vertrages zu machen.

Im praktischen Fall ist es unbedingt empfehlenswert, über die Rahmen- und prozessualen Regelungen hinaus auch den Grundentwurf des Sanierungsprogramms in das Sanierungsprogramm aufzunehmen. Inwieweit jeweils Anpassungsnachträge in Ratifizierungen (Staatsvertragsänderungen) erforderlich sind, kann an dieser Stelle offen bleiben.

Aus verschiedenen Gründen ist es grundsätzlich nicht hinreichend, die Konditionierung von Finanzhilfen allein auf Basis von üblichen Haushaltskennziffern zu realisieren. Bei der heutigen kameralistischen Haushaltssystematik bleiben Vermögensbestände der Gebietskörperschaft, die als Eigenbeiträge verwertet werden können, aus der Betrachtung ausgeschlossen. Dieses gilt gleichermaßen für das Verwaltungs- und Liegenschaftsvermögen als auch das regelmäßig vorhandene Beteiligungsvermögen. Die Existenz von selbständig abrechnenden Beteiligungsunternehmen (und auch Sondervermögen) birgt zudem das Risiko, dass hier Lasten im Sinne von Schattenhaushalten aus dem Sanierungsfokus herausgezogen werden und / oder verwertbare Einnahmenflüsse bzw. Vermögen vom Beitrag zur Sanierung ausgenommen

wird. Insoweit ist sicherzustellen, dass für eine **Sanierungsrechnungslegung** eine gesamthafte betriebswirtschaftliche Kennzifferngrundlage herangezogen wird.

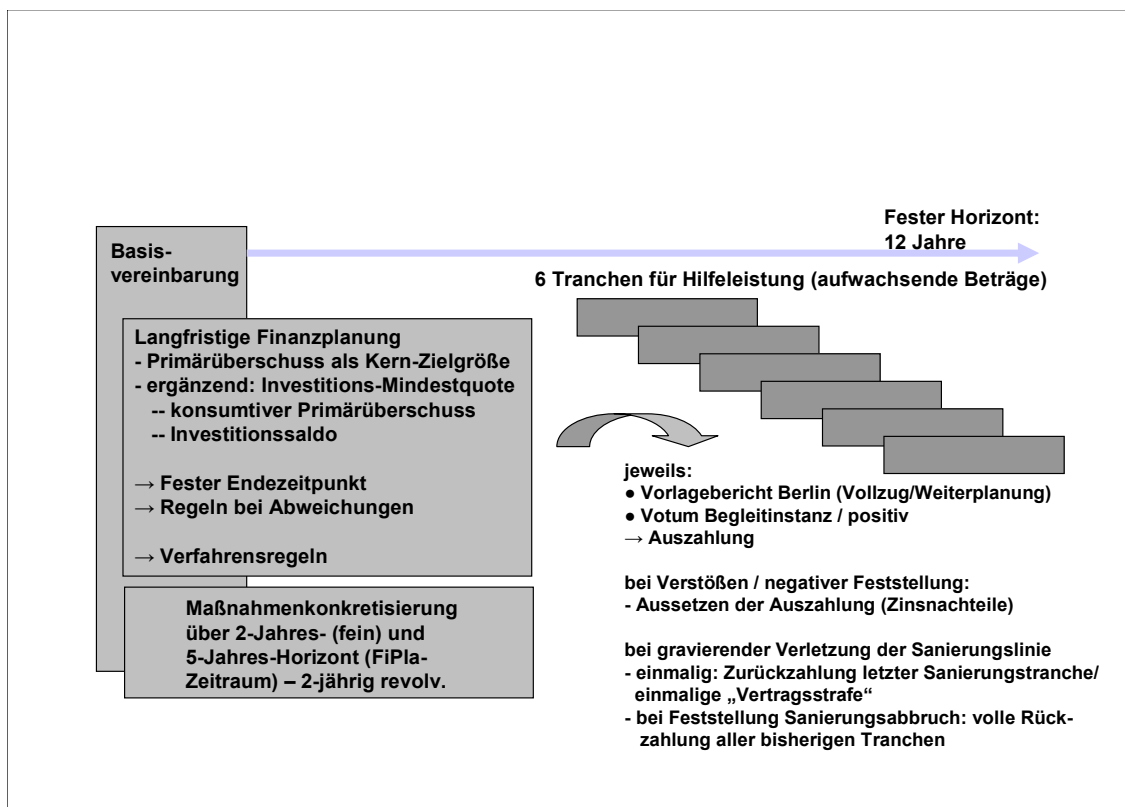
Entscheidend ist für die praktikable Ausgestaltung des Vertrages mit dem das **Sanierungsprogramm**, plausibel zu hinterlegen sein wird, wie die geplanten Finanzverbesserungen erreicht werden. Da in Haushaltsnotlagen-situationen regelmäßig nur durch strukturelle Neuordnung von Aufgaben und Struktur die Finanzstrukturen verbessert werden können, und die Durchführung struktureller Anpassungen Mehrjahresmaßnahmen und häufig gesetzgeberische Schritte erfordert, ist ein möglichst hoher Verpflichtungsgrad des Gesetzgebers erforderlich. Gleichzeitig ist aber sicherzustellen, dass – bei z. B. anders eintretenden Effekten als erwartet – das gesamthafte Sanierungsziel übergeordnet bleibt und ggf. flexibel zusätzliche oder abweichende Sanierungsmaßnahmen getätigt werden (können).

Letztlich ist sicherzustellen, dass die **Durchsetzung** der projektierten (sowie ggf. weiterer im Zeitablauf gebotener) Maßnahmen auch tatsächlich erfolgt. Dieser Bestandteil erscheint aus heutiger Sicht das schwierigste Element einer "Konditionenvereinbarung" zwischen Nehmer und Geber, weil hier über eine grundsätzliche Vertragsvereinbarung auf Basis von Konzepten und Plänen (und ggf. auch Gesetzgebungen des Abgeordnetenhauses) die Ebene des Vollzuges berührt wird.

### **3.1.3. Umsetzung in ein Zug-um-Zug-Auszahlungsmodell**

Entsprechend dem Grundkonzept unseres konditionierten Modells ist anzustreben, auf Basis eines von Berlin zur Abstimmung vorzulegenden Programms Tranchen und Realisierungszeiträume zu definieren, nach denen Sanierungshilfen begeben werden.

Ausgehend von einem notwendigen Vorlauf zur Abstimmung des Sanierungsprojektes und einem (normativ) angesetzten Sanierungshorizonts von 12 Jahren (von 2008 bis 2020) ist es vorstellbar, ein solches Tranchengerüst mit sechs Teilabschnitten und entsprechen Berichtspflichten und Auszahlungsvereinbarungen zu vereinbaren. Grundsätzlich erfolgen danach Zahlungen erst, wenn Berlin entsprechende Sanierungsanstrengungen und auch Erfolge nachweist.

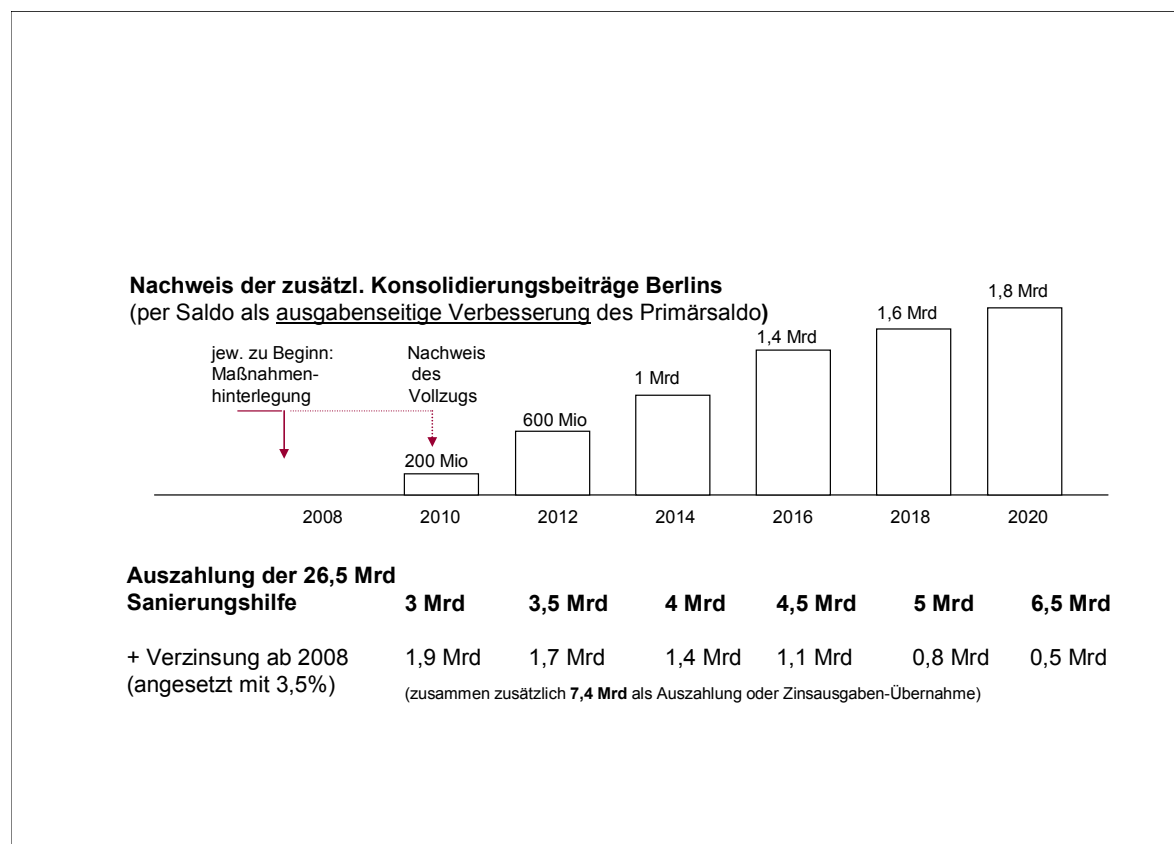


Grundsätzlich halten wir es für zielführend, die Begebung der Hilfezahlung im Zeitablauf progressiv auszugestalten. In unserem Anwendungsbeispiel schlagen wir die Bindung von Zahlungen auf eine erste Haushaltsverbesserung von strukturell 200 Mio. Euro vor. Die weiteren nachzuweisenden Verbesserungen setzen wir mit jeweils aufwachsenden 400 Mio. Euro an (Tranche 2: 600 Mio., Tranche 3: 1 Mrd. Euro usw.), so dass im Jahr 2020 das Gesamtvolumen von 1,8 Mrd. Euro erreicht wird. Entsprechend könnten die Auszahlungen der Hilfen ebenfalls aufwachsend von zuerst 3 Mrd. Euro (2008) mit tranchenbezogenen Steigerungen von 500 Mio. Euro bis zu einer Schlusszahlung von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2020 ausgestaltet werden. Dieses entspricht einerseits dem Fortschritt bei dem Sanierungsfortgang. Andererseits stellt eine progressive Auszahlungsstaffelung auch eine Erleichterung für die die Hilfezahlungen leistenden Glieder der föderalen Gemeinschaft dar.

Aufgrund einer solchen zeitlichen Ausgestaltung ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass die auf das Jahr 2008 bemessene und nun in späteren Zahlungstranchen (2010, 2012, ..) ausgezahlte Solidarhilfe durch Ausgleichs-Zinszahlungen in der (nach der Nachhaltigkeitsberechnung) realen Höhe begeben wird. Deshalb ist eine ergänzende Zinsübernahme bzw. Zinsausgleichszahlung in einer Höhe erforderlich, die wir mit einem Zinsfuß von 3,5% p. a. an-



nehmen und welche bei dem vorgeschlagenen Auszahlungsverlauf immerhin nochmals ein Volumen von 7,4 Mrd. Euro darstellt.



Eventuell zu verhängende Sanktionen und Zahlungsverzögerungen bei Nichterfüllung der Tranchenvereinbarungen könnten und sollten selbstverständlich sowohl auf die Hilfenzahlung selbst als auch die Zinsausgleichszahlungen angewandt werden.

### 3.2. Staatsvertrag als bindendes Instrument für Sanierungsstrategie

Wenn man eine staatsvertragliche Regelung zwischen dem Bund (bzw. der föderalen Gemeinschaft) und Berlin wegen des Fehlens eines generellen Haushaltsnotlagenverfahrens in der Finanzverfassung für einen notwendigen und zielführenden Weg hält, ist die Ausgestaltung eines solchen Staatsvertrages vor allem unter verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsaspekten vorzunehmen. Die dazu entscheidende Frage lautet: Wie weit dürfen die einzelnen Komponenten solch einer im Prinzip freiwilligen Vereinbarung zwischen zwei Gebietskörperschaften **die Autonomie des Notlagenlandes einschränken?**

Aus heutiger Sicht sind für die Entwicklung einer solchen staatsvertragliche Vereinbarung **zwei Ebenen** zu unterscheiden:

- (1) Die Ausarbeitung, Verabschiedung und vertragliche Vereinbarung eines Sanierungsprogramms (Grundvereinbarung)
- (2) Die Regeln bei der Umsetzung des Sanierungsprogramms

Die bereits oben angesprochenen Anforderungen hinsichtlich Aussagekraft, Fristigkeiten und auch der Maßnahmenplausibilität eines Sanierungsprogramms erfordern entweder eine grundsätzliche Einigkeit der Vertragsparteien zur Güte und Tiefe eines auszuarbeitenden Konzeptes, oder aber eine klare Regelung, wer von den Vertragsparteien bzw. über welche Abstimmungsmechanismen die Ausarbeitung eines solchen Programms festzulegen ist.

Es könnte zielführend sein, von vornherein die Entwicklung des Sanierungsprogramms in Verantwortung einer unabhängigen oder von den Vertragspartnern gemeinsam bestimmten Institution (z. B. einer Task-Force-Gruppe) vorzunehmen. Dies wäre z. B. durch eine vorvertragliche Regelung umzusetzen, nach der eine solche **Expertenkommission/ Experten-taskforce** Maßstäbe setzt für Ausgabenabsenkungshöhe, Erhöhung der eigenen Einnahmen aus steigender Wirtschaftskraft und vor allem Auflistung spezifischer Ansatzpunkte und Kriterien, denen das Programm gerecht werden muss.

Für die Zusammensetzung der Experten-Task-Force kommen verschiedene Varianten in Frage. Eine denkbare Zusammensetzung bestünde aus::

- Bundesfinanzministerium
- Vertreter von verschiedenen (dreier) Nicht-Notlagenländern
- Bundesrechnungshof und Landesrechnungshof
- unabhängige Restrukturierungsberater
- sowie evtl. auch der Bundesbank

Dieser Expertentaskforce müsste in jedem Fall nach Vorgabe bestimmter Kriterien auch die Rolle zukommen, den von Berlin erarbeiteten **Entwurf** eines zwölfjährigen Sanierungspro-

gramms, für dessen Erarbeitung Berlin vermutlich ein Zeitrahmen von einem Jahr eingeräumt werden müsste, dann kritisch zu prüfen und entsprechend Empfehlungen auszusprechen.

Im zu entwickelndem Sanierungsprogramm ist von besonderer Bedeutung, die sog. Zug-um-Zug-Mechanismen und –schwellen festzulegen, nach denen der Nachweis bestimmter Maßnahmen bzw. Teilerfolge die Auszahlung bestimmter Tranchen der Sanierungshilfen regelt (sowie ggf. auch deren Verwendung)<sup>5</sup>.

Das Verhandlungsergebnis zwischen Bund und dem Land Berlin müsste zusammen mit weiteren Komponenten, die den Staatsvertrag ausmachen, dem Abgeordnetenhaus zur Beschlussfassung vorgelegt und dort beraten werden. Gleiches ergibt sich für den Bund und eventuell die beteiligte Länderseite gegenüber ihren Parlamenten. Nur so kann angesichts der hohen finanziellen Volumina eine ausreichende Bindungskraft gesetzgeberisch abgesichert werden.

Über die Beschlussfassung in Bezug auf ein Sanierungsprogramm hinaus kommt vor allem bestimmten Regelungen zur Absicherung einer **zielentsprechenden Programmumsetzung durch das Land** eine besondere Bedeutung zu.

Hier sind als Punkte, die im Staatsvertrag abzusichern wären, v. a. zu nennen:

- Wirksame Ausrichtung von Institutionen und Verfahren auf Berliner Ebene (Senat und Abgeordnetenhaus) zur Bewältigung der Sanierungsaufgabe: Hier kämen mehr oder weniger hart formulierte Vertragskomponenten in Frage, die folgende Punkte umfassen könnten:
  - konkrete Umsetzung der im Frühjahr 2006 verabschiedeten Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeister innerhalb des Senats einschließlich der

---

<sup>5</sup> Auch in diesem Zusammenhang könnte einer einzurichtenden Task Force oder ggf. einem ergänzenden "Chef Restructuring Officer (CRF)" die Verantwortung zugeordnet werden, entsprechende Meilensteine zu überwachen. Die vertragliche Vereinbarung, einen solchen CFR zu berufen und auch mit Verhandlungs- und ggf. auch Durchsetzungskompetenzen auszustatten, wäre aus heutiger Sicht ein ebenfalls zielführender Schritt der Verhandlung eines Staatsvertrages. Dieser CFR sollte nicht Kompetenzen wie etwa ein Staatskommissar erhalten, muss aber ein abgesichertes, vollständiges Informationszugangsrecht zu allen senats- und abgeordnetenhausinternen Beratungsergebnissen erhalten. Desgleichen muss er feststehende Reporting-Linien zum Vertragspartner Bund abgesichert erhalten. Falls die Expertentaskforce auch weiter bestehen sollte, sollte dies auch auf diese bezogen werden. Weiterhin ist vorgesehen, dass eine Regelung getroffen wird, wie Landesrechnungshof als Support für den Chief-Restructuring-Officer tätig werden kann. Schließlich wäre das Personalauswahlrecht für den Chief-Restructuring-Officer (z. B. beim Bund) zu verankern.

Verantwortungsübertragung für die Bewältigung der Haushaltsnotlagen-situation;

- neue Rolle eines Sanierungsausschusses der unter Veränderung der bisherigen Rolle des kleinteilig arbeitenden Haushaltsausschusses; sowie
- neue Rolle der Bezirke im Entscheidungsverfahren über Sanierungsschritte

Diese Punkte würden eine Bereitschaft des Abgeordnetenhauses zur Verfassungsänderung erfordern und wären deshalb besonders brisant:

Ferner kommen zwei zentrale Punkte für die Umsetzungsvereinbarungen in Betracht:

- Genaue Kriterien, woran die Umsetzung des Sanierungsprogramms zu messen ist. Eine solche Regelung ist deshalb zentral für die Machbarkeit der Überlegungen, da das Programm nicht nur danach ausgerichtet sein kann, Sanierungsumsetzung an Reduzierung von Primärverschuldung zu messen. Wegen des oft sehr stark verzögerten finanziellen Wirkungseintritts von beschlossenen Maßnahmen, insbesondere im Personalbereich, muss anstatt der von bewirkter Defizitreduzierung die **Beurteilung von beschlossenen Maßnahmen** in Bezug auf ihren finanziellen Wirkungseintritt erfolgen.
- Gleichzeitig müssen Regelungen getroffen werden, die dem Bund unter bestimmten Bedingungen ein **Zustimmungsrecht** für eine eventuelle eigenverursachte zusätzliche Verschuldung oberhalb eines Verschuldungspfades, der nach Sanierungsprogramm vorgegeben ist, einräumen. Letzteres setzt voraus, dass sich aus dem Sanierungsprogramm unter bestimmten modellhaften Erwartungen der Einnahmeentwicklung ein Neuverschuldungspfad, der zulässig ist, bestimmen lässt. Die Diskussion über die Machbarkeit dieses Punkts ist noch zu führen.

### **3.3. Rollenverteilung der Sanierungsbeteiligten**

Der Vorschlag, auf Basis eines staatsvertraglich kodifizierten Verfahrens mit konditionierten Sanierungshilfen die Berlin-Konsolidierung zu bewältigen, zielt darauf ab, alle Beteiligten viel stärker als in den früheren Fällen Bremen und Saarland auf den letztlichen Konsolidierungserfolg für Berlin zu verpflichten. Dieses geht davon aus, dass es zur Bewältigung der

politisch schwierigen Sanierungsaufgabe eines differenzierten Zusammenspiels zwischen Berlin, dem Bund und der anderen Bundesländer bedarf, in dem jeder der Beteiligten bestimmte Aufgaben übernehmen sollte.

Dabei bleiben die Handlungsnotwendigkeiten in **Berlin** selbst natürlich Kern des gesamten Konsolidierungsprozesses, also insbesondere die politisch ausgesprochen schwierige Beschlussfindung zur strategischen Konsolidierungsrichtung und zu den einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen.

Durch eine im Konditionierungs-Modell von vornherein gegebene strenge Orientierung am letztlichen Sanierungserfolg und durch die klare Verfahrensanforderung, sich unter dem Risiko eines Sanierungshilfenverlustes auch der Mitsprache Dritter (der Geber) bei der Entwicklung und Umsetzung der Konsolidierungslinie zu unterwerfen, ist jedoch ein qualitativ anderer Handlungsdruck in der Berliner Politik (und auch der Verwaltung) zu erwarten. Dieser veränderte Handlungsdruck bewirkt im Zweifel

- einen deutlich verstärkt anreizbasierten Umgang mit Sanierungshilfezahlungen der föderalen Gemeinschaft im Sinne, für ein straff konsolidierungsgerichtetes Handeln im Gegenzug belohnt zu werden (statt durch den Nachweis fehlender Handlungsmöglichkeiten in den Genuss externer Sanierungshilfen zu kommen),
- einen notwendigerweise ganzheitlichen Umgang mit der Sanierungsaufgabe im Sinne, von vornherein die gesamte (mittel-/längerfristige) Konsolidierungslinie bis hin zur Wiedererlangung eines ausgeglichenen Finanzsaldos aufzunehmen,
- (auch) durch die Strukturierung des Sanierungsprogramms in auf klare Zwischenziele/-erfolge ausgerichtete Teilabschnitte eine auf (politisch) bewältigbare Maßnahmenwellen erfolgende Konzentration der Kräfte bzw. Anstrengungen, und
- mit den vorgesehenen (erheblichen) Sanktionen bei Verletzungen des Sanierungsprogramms den notwendigen Druck, um exekutiv die notwendigen Maßnahmen umzusetzen, einschließlich einer zu erhoffenden Selbstdisziplinierung insbesondere der Legislative, für den Konsolidierungszeitraum der Sanierung die erforderliche Priorität ein-

zuräumen und damit anderen politischen Wünschen und Zielen konsequent unterzuordnen.

Gleichwohl nach diesem Kalkül die Handlungsbedingungen für die Konsolidierung in Berlin deutlich verbessert erscheinen, bleiben die eigenen Handlungsnotwendigkeiten äußerst anspruchsvoll und umfassend. Speziell die Entwicklung eines ganzheitlichen Sanierungsprogramms über den gesamten Konsolidierungszeitraum ist in der thematischen Breite (über alle Politikfelder) und aufgrund der methodischen Komplexität eine von Berlin nur mit äußersten Anstrengungen zu leistenden Aufgabe.

Der Verbindlichkeitsgrad, der in einem solchen Sanierungsprogramm erwartet werden muss, verlangt über alle konzeptionelle und finanzwirtschaftlich-handwerkliche Arbeit hinaus auch eine Vorabstimmung der Umsetzung. Diese Vorabstimmung – die im Kern eine Plausibilisierung der Umsetzbarkeit von Maßnahmen und erwarteten Sanierungseffekten sein muss – ist ein diffiziler politischer Prozess, weil damit Priorisierungen zwischen Politik-/ Aufgabenfeldern und z. T. tiefgreifende strukturelle Reformprozesse explizit festgelegt werden müssen. Gleichzeitig werden gewachsene Strukturen und Besitzstände der Verwaltung tangiert, wodurch weitere Konfliktsituationen aufbrechen. Besonders schwierig ist dieses, weil durch den weit über die Legislaturperiode hinausreichenden Konsolidierungszeitraum (und der Anforderung, das Sanierungskonzept mit Maßnahmen zu hinterlegen) die Entwicklung eines Sanierungsprogramms erhebliche Bindungen für spätere Legislaturperiode – mit ggf. veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen – erzwingt.

Erfahrungsgemäß stellt die Erarbeitung und Abstimmung eines umfassenden Sanierungsprogramms – ähnlich wie bei Verwaltungsreformagenden oder Restrukturierungsstrategien der Wirtschaft – die Berliner Politik und Verwaltung vor nicht unerhebliche Probleme in der Binnenorganisation. Aufgrund verteilter Kompetenzen hinsichtlich der strategischen Relevanz von Budgetpositionen, der Beeinflussbarkeit finanzwirtschaftlich relevanter Parameter und Positionen sowie zur Veranschlagung von Maßnahmeneffekten können entsprechende Programmplanungen nur im Zusammenwirken der Akteure in Querschnittsressorts (Senatskanzlei, Finanzsenator), Fachressorts und ggf. Bezirken validiert werden. Dieses erfordert, in "Normalzeiten" üblicherweise vorhandene Partikularinteressen in einer auf das Oberziel Sanierung ausgerichteten Arbeitsstruktur zu überwinden.

Die speziellen politischen Bedingungen Berlins, und hier v. a. die (noch) nicht gegebene Richtlinienkompetenz des Regierenden Bürgermeisters und die mit Teilautonomien vorhandene Mehrstufigkeit der öffentlichen Dienste (Hauptverwaltung, Bezirke) steigern nochmals die Komplexität und den Konfliktgehalt bei der Erarbeitung des Sanierungsprogramms. Gleichwohl ist diese Programmarbeit ein dem Land in keinem Falle zu ersparende Aufgabe; der damit verbundene – teilweise schmerzliche – politische Willensbildungsprozess (einschließlich der vorgesehenen und ggf. nochmals konflikthaltigen Einvernehmenssuche mit den Sanierungshilfengebern) ist aber auch unter Umsetzungsgesichtspunkten wertvoll, weil letztlich zur Bewusstseinsbildung bezogen auf die Handlungsnotwendigkeiten erforderlich.

Gleichwohl die Sanierungsprogrammarbeit originär bei Berlin liegen muss, stellt die entsprechend dem Konditionierungs-Modell verfolgte aktive Mitwirkung als Sanierungshilfengeber den **Bund und die anderen Bundesländer** ebenfalls vor umfassende Handlungsnotwendigkeiten. Insbesondere der Einvernehmensprozess hinsichtlich des Sanierungsprogramms und der Tranchenbedingungen für Sanierungshilfen-Teile setzt voraus, dass sich die föderale Gemeinschaft in einer gewissen Tiefe mit dem Programm und dessen Plausibilität auseinandersetzt. Dieses setzt in jedem Falle eine hinreichende Beurteilungsfähigkeit voraus, die nicht ohne weiteres gegeben ist.

Beurteilungsfähigkeit umreißt dabei das konzeptionell-inhaltliche Vermögen der Sanierungshilfengeber, die

- (1) Plausibilität der vorgesehenen Einzelmaßnahmen, der im Programm enthaltenen Maßnahmen insgesamt und den vorgesehenen Realisierungsprozess unter den gegebenen Bedingungen in Berlin überhaupt einschätzen zu können und damit die
- (2) vorgelegten Planungen im Bedarfsfall mit Veränderungswünschen / -vorschlägen belegen zu können, durch die Inplausibilitäten und / oder eventuell erkennbare Risiken im Sanierungsfortgang abgestellt bzw. kompensiert werden können.

Beurteilungsfähigkeit bedeutet darüber hinaus, sich prozessual festzulegen, in welcher Form die

- (3) laufende Begleitung / Beurteilung der Sanierungsprogrammerfüllung einschliesslich des Controlling der Sanierungswirkungen geberseitig auszugestalten ist (Vertretungswahrnehmung der Geberseite, methodische Leitlinien usw.) und
- (4) ggf. erforderlichen Nachbesserungsforderungen / -vorschläge bis hin zur Handhabung der enthaltenen Sanktionsmechanismen lösungsorientiert anzuwenden sind.

Eine solche Wahrnehmung der Sanierungshilfe-Geber-Aufgaben setzt voraus, dass sich die föderale Gemeinschaft strukturiert dafür aufstellt und – aus Handhabbarkeitsgründen - ggf. innerhalb ihres Kreises treuhänderische Vertreter auswählt. Dieses gilt v. a. auch für die Institutionalisierung der o. a. Begleitungs- und Aufsichtsinstanz einschließlich der Bereitstellung dafür notwendiger operativer Beurteilungs- und Unterstützungskapazitäten.

Über alle Handlungsnotwendigkeiten hinaus bedeutet die Teilnahme der Geberseite in einem Sanierungsverfahren nach dem Konditionierungs-Modell auch die Übernahme von Verantwortung für den Sanierungserfolg. Die Offenlegung von Sanierungsprogramm und Sanierungsfortschritt durch Berlin sowie die Verpflichtung Berlins auf einvernehmlich mit der Geberseite zu treffende Sanierungsentscheidungen geht in diesem Sinne einher mit der Pflicht der Geber, nach bestem Wissen und Gewissen die damit verbundenen Beurteilungs- und Bewertungsaufgaben wahrzunehmen. Dies erstreckt sich auch darauf, bei einem wie beschrieben gemeinsam durchsteuerten Sanierungsprozess im Falle eines Misserfolges von vornherein anzuerkennen, dass weitere Hilfeleistungen ggf. gerechtfertigt sind. Die Konstellation der historischen Sanierungsfälle Bremen und Saarland, in der trotz frühzeitig erkennbarem Verfehlen des Konsolidierungsziels in toto der Finanzplanungsrat einerseits die Erfüllung der Sanierungsaufgaben bescheinigt und andererseits die Mitglieder desselben die Notwendigkeit weiterer Sanierungshilfen abstreiten, ist zu vermeiden.



#### 4. *Ergänzende Finanzierungsvorschläge zur Hauptstadtfunktion*

Die bisherigen Überlegungen in dieser Studie, aber auch die vorliegenden Sanierungsansätze Berlins und die für das Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht erarbeiteten Schriftsätze gehen im wesentlichen davon aus, dass die Sanierung Berlins als ein „normaler“ Haushaltsnotlagenfall eines Bundeslandes einzuordnen ist. Dabei werden die Besonderheiten aufgrund des Stadtstaaten-Status Berlins berücksichtigt, nur am Rande aber die Sonderfunktion Berlins als deutscher Hauptstadt. Es ist jedoch zu hinterfragen, ob bei der Diskussion über eine zukünftige finanzwirtschaftliche Stabilisierung Berlins nicht explizit zu berücksichtigen ist, ob für die deutsche Hauptstadt nicht auch besondere Finanzierungsregelungen bzw. Finanzausstattungen sinnvoll und nötig sind<sup>1</sup>.

Bisher beziehen sich explizite finanzielle Zuwendungen für Berlin in seiner Hauptstadtfunktion v. a. auf folgende zwei Sachverhalte mit einem Volumen von jährlich gut 100 Mio. Euro<sup>2</sup>:

- Für Berliner Mehraufwendungen im Feld der inneren Sicherheit erfolgt ein Ausgabenersatz des Bundes in der Größenordnung von jährlich rd. knapp 40 Mio. Euro<sup>3</sup>.
- Ferner engagiert sich der Bund finanziell für ausgewählte Kulturangebote in der Hauptstadt im Rahmen des Hauptstadtvertrages mit direkten Zuweisungen von rd. 10 Mio. Euro<sup>4</sup> und ist darüber hinaus auch noch in Einzelbereichen – insbesondere bei der Opernstiftung - engagiert<sup>5</sup>.

Im Selbstverständnis sind diese besondere Finanzausstattungen jedoch eher eine Ausgabenerstattung effektiv hauptstadtbedingter Sonderlasten des Landes denn eine spezielle (grundsätzlich erhöhte) Finanzausstattung der Hauptstadt<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> In den Verhandlungen zur ersten Stufe der Föderalismusreform

<sup>2</sup> Die Stärkung des Landes Berlins durch die Ansiedlung des Parlaments, der Regierung und wesentlicher Teile der Ministerialverwaltungen kann in diesem Zusammenhang nur schwerlich als besondere Förderung der Hauptstadt durch den Bund gewertet werden. Wohl aber lebt immer wieder die Diskussion auf, ob nicht durch eine vollständige Verlagerung der noch in Bonn angesiedelten Ministerien durch den Bund eine zusätzliche wirtschaftskraftbezogene Stärkung Berlins denkbar wäre (und sein sollte).

<sup>3</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 05/09, S. 76

<sup>4</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung 05/09, S. 88

<sup>5</sup> Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang jedoch auch noch das besondere Engagement des Bundes über die Stiftung Preussischer Kulturbesitz, die ja in Berlin wesentliche Anteile ihrer Einrichtungen unterhält.

<sup>6</sup> Die Angemessenheit der gegenwärtigen Ausgabenerstattungen des Bundes für Berliner hauptstadtbedingten Lasten sind dabei in begrenztem Rahmen durchaus strittig; vgl. dazu Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin 1573526 mit einer entsprechenden Position des Berliner Senats. Konkret strittig sind dabei ggw. jedoch v. a. Zurechnungs- und Kalkulationsansätze für zusätzliche Berliner Ausgabenlasten; zum Bedarf und ggf. Umfang einer eigenständigen Finanzierung von Hauptstadtfunktionen sind demgegenüber keine konkreten Ansprüche vorliegend. e

Eine solche (gegenüber den anderen Bundesländern und auch darunter den Stadtstaaten) grundsätzlich erhöhte Finanzausstattung der Hauptstadt hat in der bundesrepublikanischen Geschichte keine Tradition<sup>7</sup>, zumindest ggü. dem die Hauptstadt beheimatenden Bundesland. So erhielt Nordrhein-Westfalen mit dem früheren bundesrepublikanischen Parlaments- und Regierungssitz Bonn keine diesbezüglichen Sonderzuwendungen in seinen Landeshaushalt. Etwas anders stellte sich jedoch die Situation der Stadt Bonn als Hauptstadt-Kommune dar, die über spezielle Ausgabenerstattungen hinaus gegenüber vergleichbaren Städten wichtige Teile der Infrastrukturrefinanzierung und auch ihrer kulturellen Budgets aus Bundesmitteln erhielt bzw. der Bund dafür direkt eigene finanzielle Trägerschaften übernahm<sup>8</sup>.

Schon mit der Verlagerung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin und in diesem Zusammenhang auch mit der Abfassung des Hauptstadtvertrages wäre es naheliegend gewesen, die spezielle Frage der besonderen Hauptstadtfinanzierung im Verbund mit den erwarteten Hauptstadtfunktionen zu klären. Allein schon die Frage, ob nicht mit der Wiedereinrichtung Berlins als deutscher Hauptstadt sich ganz andere Rollen- und Funktionsanforderungen auf diese Hauptstadt richten würden als gegenüber Bonn, waren klärungsbedürftig gewesen und sind es wohl auch heute noch. Ebenso ist zu hinterfragen, inwieweit gegenüber der früheren Bonn-Finanzierungssystematik (mit hohen Direktengagements des Bundes und der Kommunalfinanzierung innerhalb eines großen und finanzstarken Flächen-Bundeslandes) die neue Ansiedlung der Hauptstadtfunktionen in einem (struktur- und einnahmenschwachen) Stadtstaat nicht spezieller Ausstattungsregelungen bedarf. In diesem Zusammenhang stellt sich ferner die Frage, inwieweit die überkommene finanzielle Besserstellung Berlins als DDR-Hauptstadt nicht auch fortdauernde (strukturstarre) Sonderlasten darstellen, die zumindestens vorübergehend national zu refinanzieren sind<sup>9</sup>.

Bekanntlich sind diese besonderen Finanz- und Finanzierungsfragen nicht mit den Regierungsverlagerungsentscheidungen und auch dem Hauptstadtvertrag geklärt worden. Selbst in der Verhandlung der ersten Föderalismusreformstufe konnte – trotz grundsätzlicher Einigung

---

<sup>7</sup> Anders sieht es hinsichtlich der Hauptstadtfinanzierung Berlins in der früheren DDR aus. Hier war eine Besserstellung ggü. anderen Bezirken und Städten gegeben, und zwar sowohl konsumtiver als auch intensiver Art. Die Größenordnung ist – bei aller Unsicherheit über Währungs- und Kaufkraftparitäten – mit ca. 3 bis 5 Mrd EUR jährlich nur für den Ostteil der Stadt einzugrenzen.

<sup>8</sup> In der früheren DDR wurde Ost-Berlin als Hauptstadt in besonderer Weise sowohl haushaltsmäßig als auch (in weitestem Sinne) infrastrukturbezogen besonders ausgestattet (und ggü. anderen Städten bzw. Bezirken bevorzugt).

<sup>9</sup> Nicht hauptstadtbezogen, aber vergleichsweise strukturstarre waren und sind z. T. bis heute die aus der früheren Berlinförderung der Bundesrepublik resultierenden Finanzbindungen.

auf die Hauptstadtklausel – hierzu kein Lösungsfortschritt erzielt werden<sup>10</sup>. Zwar konnte in genannten Föderalismusreformverhandlungen grundsätzliche Einigung auf eine Hauptstadtklausel erreicht werden. Konkrete Folgerungen aus dieser grundgesetzlichen Hauptstadtklausel – und auch ggf. daraus erwachsende finanzielle Ausstattungsregelungen – wurden jedoch in diesem Zusammenhang noch nicht verhandelt.

Gleichwohl die (offene) Frage der besonderen Hauptstadtfinanzierung nicht unmittelbar mit der Lösung des Sanierungsproblems Berlins erscheint, ist sie im Kanon von Lösungsalternativen bzw. einem Sanierungskonzept zu thematisieren. Dieses erscheint v. a. gerechtfertigt,

- weil die (verlangte) mittel- bis langfristig ausgelegte Sanierungsprogrammplanung Berlins im Zweifel auch evtl. Sondereinnahmen aus einer künftigen Refinanzierung von Hauptstadtfunktionen enthalten muss und
- weil auch auf der Ausgabenseite für Berlin Klarheit bestehen muss, ob unter Rollenerwartungen an die Hauptstadt bestimmte Budgetfelder von ausgabensenkenden Restrukturierungen auszunehmen sind<sup>11</sup>.

Insoweit erschiene es dringend wünschenswert, die Frage der besonderen Hauptstadtfinanzierung in den anstehenden Verhandlungen zum Finanzföderalismus rasch zu klären bzw. sogar vorzuziehen. Im Kern sind v. a. die Funktions- bzw. Rollenerwartungen an Berlin durch die föderale Gemeinschaft zu konkretisieren und in diesem Zusammenhang auch die Frage, welche Ausgabenbelastungen dadurch entstehen und wie diese – im Zweifel – gemeinsam finanziell zu tragen sind.

Der Bedarf für eine solche Klärung ergibt sich im Rahmen des in dieser Studie vorgeschlagenen Sanierungsansatzes allein schon aus dem Umstand, dass für die Bemessung externer Sanierungshilfen und von Sanierungseigenanstrengungen unter Nachhaltigkeitsaspekten eine (gerade auskömmliche) Ausgabenausstattung von 120% bis max. 125% des Flächenländerdurchschnitts angesetzt wird. Wie an anderer Stelle ausführlich diskutiert, soll und kann eine solche Bemessung der Ausgabenausstattung die Erfüllung der (weitgehend durch Berlin selbst unbeeinflussbar festgelegten) kommunalen und Landesaufgaben ermöglichen. Eine darüber hinausgehende Funktions- und Aufgabenrefinanzierung – speziell auch in Zusammenhang mit

---

<sup>10</sup> Es ist entsprechend abzuwarten, ob und in welchem Grade die Neuverhandlung des Finanzföderalismus (zweite Stufe der Föderalismusreform) zu diesbezüglichen Lösungsansätzen führt.

<sup>11</sup> Dies gilt im übrigen auch für aus dem Landeshaushalt zu refinanzierende (Infrastruktur-) Investitionen.

der Hauptstadtrolle – ist in dieser Ausgabenuntergrenze jedoch nicht darstellbar. Insoweit sind streng genommen schon die korrespondierend zur o. a. Erstattung spezieller hauptstadtbezogener Lasten (innere Sicherheit, Kultur) in der Größenordnung von ggw. rd. 100 Mio. Euro auf dieses Ausgabenuntergrenzeniveau aufzuschlagen. Erst recht wären aber weitere ausgabeninduzierende Hauptstadtkosten separat und erhöhend zu berücksichtigen<sup>12</sup>.

Die vom Berliner Abgeordnetenhaus eingesetzte Kommission „Zukunft für Berlin“ mahnt in Bezug auf Hauptstadtrolle und –funktion v. a. eine international ausgerichtete Repräsentanzfunktion Berlins an („Bühne der Nation“, „Fenster zur Welt“) und insoweit ein nach außen gerichtetes starkes nationales Interesse, durch die Hauptstadt Berlin in der Welt eine hervorgehobene und wirkungsvolle Außendarstellung zu erlangen. Diese international ausgerichtete Nutzfunktion sei zu ergänzen durch eine national nach innen gerichtete identitätsstiftende Rolle („Herz des Landes“)<sup>13</sup>. In diesem Zusammenhang wird gleichermaßen international und national auch der „Aktionsraum Berlin“ als Funktion genannt, die letztlich auch mit der entsprechenden Infrastruktur vorzuhalten ist.

In Zusammenhang mit der Herstellung von Transparenz und auch der Festlegung entsprechender Funktions-/Rollenwahrnehmung hinsichtlich der öffentlichen – auch internationalen – Wahrnehmung Berlins als Spiegelbild Deutschlands könnten bspw.

- der stark ausgebaute Kultur-, Sport- und Unterhaltungsbereich Berlins mit seinen nicht unerheblichen Zuschussbedarfen,
- das (historische) Stadtbild mit dem v. a. in Berlin-Mitte konzentrierten Parlaments- und Regierungsquartier sowie selbstverständlich auch die in verschiedenen Stadtbereichen angesiedelten hauptstadtbezogenen Faszilitäten (diplomatisches Vertretungen, Hauptstadtrepräsentanzen von Organisationen usw.)

---

<sup>12</sup> Gegen eine solche Bewertung kann angeführt werden, dass im Zweifel verschiedenste Bundesländer besondere Funktionen mit nationaler Relevanz regulär aus ihren Landeshaushalten abdecken und nur in besonders begründeten Fällen föderale Gemeinschaftsfinanzierungen erfolgen (u. a. bei der Refinanzierung der Hafenlasten durch Erstattung besonderer Ausgaben). Insoweit stellt sich durchaus berechtigt die Frage, ob und in welcher Größenordnung die besonderen Hauptstadtausgaben nicht auch entsprechend einzuordnen sind. Bedauerlicherweise fehlt in der politischen Diskussion bislang eine Klärung über die zu berücksichtigenden Funktionsbereiche und entsprechender Budgetgrößenordnungen, sodass ex ante nicht feststellbar ist, welche Größenordnungen hier einzugrenzen sind und ob diese nicht vergleichbar aus dem regulären Landeshaushalt Berlins abdeckbar ist. Aus heutiger Sicht spricht jedoch vieles dafür, dass die bereits heute wahrgenommenen Hauptstadtfunktionen den Rahmen solcher ohne Sonderfinanzierung tragbaren Zusatzausgaben weit überschreiten.

<sup>13</sup> Vgl. Schlussbericht der Kommission, Drs. 15/4000 des Abgeordnetenhauses von Berlin, 15. Wahlperiode, S. 100 f.

- die stadtbildbezogene besondere Infrastruktur wie Gebäude, Gärten, Parks etc., aber auch der in der Hauptstadttradition Berlins zu bewahrenden besonders großzügigen Verkehrsweginfrastruktur, sowie
- die über den Rahmen von Vergleichsstadtstaaten (wie Hamburg) hinausgehenden repräsentativen Faszilitäten sowie öffentliche Raumangebote hinausgehenden Einrichtungen

angeführt werden<sup>14</sup>.

Eine weitere Komponente ausgabeninduzierender Hauptstadtfunktionen kann in der Schaffung und Unterhaltung der Infrastruktur für die überproportionale Anzahl von Hauptstadtgästen eingegrenzt werden. Gleichwohl in diesem Zusammenhang die Tourismuswirtschaft ein – sich zunehmend positiv entwickelnder – Wirtschaftsfaktor für Berlin ist, ist davon auszugehen, dass aus resultierenden Steuer- und Abgabeneinnahmen nur sehr eingeschränkt die Infrastruktur für das Gästeaufkommen refinanzierbar. Insoweit ist auch hier von einem zur besonderen Hauptstadtrolle korrespondierenden erhöhten Finanzierungsbedarf zu sprechen.

Nicht eindeutig stellt sich die Situation in dem in Berlin besonders stark ausgebauten Wissenschafts- und Hochschulbereich dar. Grundsätzlich sind in der föderalen Aufgabenteilung die Universitäten und weiteren Hochschulen klar der Verantwortungsebene der Länder zugeordnet. Die in Berlin vergleichsweise stark ausgebaute Wissenschafts- und Hochschullandschaft mit einer vergleichsweise überproportionalen Belastung des Landeshaushalts wird entsprechend auch maßgeblich in der finanziellen Verantwortung des Bundeslandes Berlin getragen. Es sprechen jedoch gewichtige Gründe dafür, dieses ebenfalls (zumindest anteilig) dem Bereich besonders zu refinanzierender Hauptstadtlasten zuzuordnen:

- Die mit gesamtdeutscher und internationaler Ausstrahlung wirkenden Universitäten, Hochschulen und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen stellen nicht nur für Berlin einen wichtigen Standortfaktor dar, sondern sind unzweifelhaft auch von nationaler Bedeutung und internationaler Ausstrahlung. In diesem Sinne erscheint es bedenkenswert, zumindest einen Teil der Wissenschaftsfinanzierung aufgrund dieser nationalen Relevanz in eine übergreifende föderale Finanzierung zu übernehmen.

---

<sup>14</sup> Dabei müssten selbstverständlich bei einer Klärung der tatsächlich daraus resultierenden Funktionsausgaben nicht nur die bloßen Investitions- und Unterhaltungsausgaben, sondern auch mitverursachte Gemeinkosten der Verwaltung einbezogen werden.

- Für eine föderale Lastenteilung im Wissenschaftsbereich sprechen zudem historische Gründe. Der Ausbau des abgeteilten West-Berlin mit zwei Volluniversitäten und einer Vielzahl weiterer Hochschulen und Forschungseinrichtungen hatte in der Teilungszeit vornehmlich strukturpolitische Gründe und wurde maßgeblich durch den Bund bzw. die föderale Gemeinschaft betrieben bzw. refinanziert. Es ist nicht nachvollziehbar, dass angesichts dieser gewachsenen Strukturverantwortung gegenwärtig und auch zukünftig ein kleines und struktur- bzw. finanzschwaches Bundesland wie Berlin diese Belastung allein tragen soll. Ebenso wenig wäre verständlich, wenn ein von einer Finanzkrise belastetes Bundesland wie Berlin diese national relevante Wissenschaftslandschaft nun zurückbauen müsste und damit nicht nur dem Standort, sondern auch der nationalen Wissenschafts- und Forschungslandschaft Schaden zufügen würde und müsste.
- Gleiches gilt auch für den hohen Ausbaugrad von Universitäten, Hochschulen und weiteren Forschungseinrichtungen im Osten der Stadt, die historisch klares Element der DDR-Hauptstadtpolitik waren.

In einer groben Abschätzung könnte man – bei Befolgen einer entsprechenden Sichtweise – die genannten hauptstadtbedingten Sonder-Finanzbedarfe auf eine Größenordnung von etwa 400 bis 750 Mio. EUR p. a. abschätzen, bei denen zumindest zu diskutieren wäre, ob sie nicht als durch die föderale Gemeinschaft insgesamt aufbringbare besondere Ausstattung der Hauptstadt haushalterisch aufzubringen seien. Allerdings wäre eine solche gemeinsame Finanzierung spezieller Hauptstadtfunktionen auch im Sinne einer von allen Bundesländern und dem Bund selbst getragenen Gestaltungsaufgabe der Hauptstadt in die Disposition der föderalen Gemeinschaft zu stellen. In diesem Sinne ist aus heutiger Sicht eine isolierte Besserstellung Berlins über Sonderzuweisungen zugunsten des Landeshaushalts kein geeigneter Weg zur Realisierung der Hauptstadtfinanzierung. Im Zuge der Föderalismus- und Hauptstadtdebatte wäre vielmehr ein Lösungsweg zu suchen, wie die gemeinsam definierten Hauptstadtfunktionen und –rollen in eine Struktur zu gießen und letztlich auch zu refinanzieren sind<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Dieses wäre auch deshalb wünschenswert, weil bei einer Refinanzierung über den Landeshaushalt die von der föderalen Gemeinschaft abzudeckenden Funktionen ggf. durch die ja auch über den gesamten Sanierungszeitraum zu erwartende Finanzknappheit Berlins (teilweise) absorbiert werden könnten.

Letztlich dürfte es auch dem nationalen Interesse zuwiderlaufen, die Hauptstadt in einer finanziellen Konstellation zu belassen, in der aufgrund der in wesentlichen Teilen historisch bedingten Einnahmenschwäche eine Finanzausstattung vorgegeben wird, welche nur schwerlich besondere Investitions-, Innovations- und Ausstrahlungsimpulse refinanzierbar macht. Der Blick auf andere Länder und deren Hauptstadtfinanzierung – wie u. a. in Frankreich, Italien oder dem Vereinigten Königreich – zeigt, welche positiven Impulse und Ausstrahlungswirkung von diesen (finanziell überdurchschnittlich ausgestatteten) Hauptstädten ausgehen können. Insoweit sei in diesem Zusammenhang und in Bezug auf die Finanzföderalismusdiskussion Deutschlands zumindest der Gedanke angesprochen, eine eigenständig und angemessene Sonderfinanzierung für die Hauptstadt in Verantwortung aller föderaler Glieder angemessen zu prüfen.

## 5. *Schlussfolgerungen für Berlin*

Der dargestellte Anwendungsvorschlag für ein konditioniertes Haushaltsnotlagenregime im Falle Berlins basiert auf der Fiktion einer staatsvertraglichen Vereinbarung zwischen dem Land Berlin und den Gebern einer föderalen Sanierungshilfe. Dieses erscheint – vor einer eventuellen späteren Gesetzgebung zu Verfahrensregelungen bei Haushaltsnotlagen in der föderalen Gemeinschaft – als ein grundsätzlich gangbarer Weg, die gegenseitigen Pflichten und Rechte der Beteiligten durch Regierungs- und Parlamentsbeschlüsse mit hinreichender Bindung festzuschreiben.

Dabei ist der Anwendungsvorschlag strikt sanierungsbezogen ausgelegt, d. h. die gesamte Ausgestaltung ist darauf gerichtet, einen Sanierungserfolg im Sinne einer dauerhaft wieder stabilen Finanzsituation des Notlagenlandes Berlin zu erlangen. Bewusst sind – vergleichbar zu Sanierungsfällen der Wirtschaft, international vergleichbaren Sanierungsverfahren (z. B. USA/Chapter 11) oder auch der mittelfristig empfohlenen Verfahrensregelung in der deutschen Finanzverfassung (vgl. Teil C.) – frühere Ursachen- und Verschuldensfragen der Finanzkrise ausgeklammert. Denn im Kern muss es darum gehen, mit möglichst geringem Risiko des Scheiterns die Belastung des gesamten föderalen Finanzsystems aus der Notlage eines einzelnen Gliedes der Gemeinschaft zu bewältigen. Die (langjährigen gerichtlichen) Streitigkeiten zwischen Berlin und Bund/Ländern über Schuldursachen, Hilfeansprüche und auch der bloßen Feststellung, ob überhaupt eine extreme Notlage vorliegt, waren und sind nicht als konstruktive Bemühungen um Sanierung einzuordnen, sondern haben tendenziell sogar noch zur Verschärfung der Finanzkrise beigetragen. Denn die Verschuldungsdynamik in einer Haushaltsnotlage führt in vergleichsweise kurzen Zeiträumen zur Kumulation der Finanzkrise, wie gerade der Fall Berlin sehr anschaulich zeigt.

In diesem Sinne hätte vielleicht die Haushaltsnotlage Berlins bei frühzeitigem Angehen struktureller Finanzeinschnitte (Mitte/Ende der 90er Jahre) mit sehr viel geringerer oder sogar gar keiner föderalen Finanzhilfe bewältigt werden können. Inzwischen erscheint aber eine Sanierung der Hauptstadtfinanzen ohne substantielle externe Finanzhilfen aussichtslos, was die auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Finanzprojektion von Seitz klar zeigt<sup>16</sup>. Unser Anwen-

---

<sup>16</sup> Und was auch Quintessenz anderweitiger Bewertungen des Bundesfinanzministeriums ist, vgl. Halsch (2006)



dungsvorschlag beinhaltet eine Bemessung der föderalen Sanierungshilfe für Berlin auf 26,5 Mrd. EUR (Wertstellung im Jahr 2008), die

- bei voller Verwendung zur Entschuldung Berlin zu einer strukturellen Haushaltsentlastung durch Zinsreduzierung von rd. 1,2 Mrd. EUR beitragen würde,
- sich „fair“ an der Aufgaben- und Ausgabenausstattung anderer Bundesländer und der anderen Stadtstaaten orientiert und die Berliner Finanzausstattung nach allen von Berlin zu fordernden (und realisierbar erscheinenden Eigenanstrengungen) auf ein finanzwissenschaftlich anzunehmendes Mindestmaß der Ausgabenausstattung eines Stadtstaates bringt (und nur auf dieses), und
- unter Voraussetzung der vollständigen finanzwirksamen Umsetzung der von Berlin zu fordernden Eigenanstrengungen zu einer substantiell reduzierten und tragbaren Schuldenstandsgröße verhilft.

Auch für eine spätere gesetzliche Verfahrensregelung des Haushaltsnotlagenregimes halten wir einen entsprechenden finanzwissenschaftlichen Berechnungsmodus für die Bemessung von Sanierungshilfen für anwendbar und geeignet.

Kern des Anwendungsvorschlages der Gewährung von Sanierungshilfen für Berlin – analog dem empfohlenen generellen Lösungsmodell in der Finanzverfassung – ist nun,

1. die Sanierungshilfen streng von der finanzwirksamen Umsetzung der notwendigen Eigenbeiträge abhängig zu machen, dieses bedeutet speziell für Berlin, ausgehend vom Jahresabschluß 2005, weitere ausgabenseitige Straffungen von rd. 4,8 Mrd. EUR binnen der nächsten 12 Jahre über die bereits zwischen 2002/2003 und Ultimo 2005 erreichten Einsparungen hinaus - ,
2. die föderalen Finanzhilfen direkt mit der finanzwirksamen Umsetzung dieser Eigenbeiträge so zu verknüpfen, dass die Hilfen generell Zug um Zug erst mit realisierten Sanierungsprogrammmaßnahmen ausgezahlt werden – im Falle Berlins in sechs betraglich jeweils steigenden Tranchen (unter Berücksichtigung eines Zinsausgleichs zusätzlich zu den auf 2008 berechneten Sanierungshilfen aufgrund späterer Begebung),
3. Berlin dazu auf die Erarbeitung und Abstimmung eines für die Geberseite akzeptablen Sanierungsprogramms zu verpflichten, welches bis zum vollen Sanierungserfolg binnen 12 Jahren hinterlegt wird und zu dessen Umsetzung laufend der Geberseite Rechenschaft abzugeben ist (Sanierungscontrolling),

4. das Nehmerland bindend darauf zu verpflichten, dass bei Nichtrealisierung einzelner Maßnahmen und/oder bei ungeplanten Finanzverschlechterungen an anderer Stelle die vereinbarten Eigenbeiträge durch kompensierende Maßnahmen gleichwohl erbracht werden, sodass das Sanierungsziel eines voll ausgeglichenen Finanzsaldos im vereinbarten Sanierungszeitraum (12 Jahre) in jedem Falle erreicht wird, und die Begebung der Hilfezahlungen
5. bei Verstößen gegen Sanierungsprogramm und –vereinbarungen hinfällig zu stellen, und zwar durch Auszahlungssperren von Hilfetranchen bei verzögerter Eigenbeitrags-Umsetzung bis hin zur Rückforderung der gesamten föderalen Hilfe, sofern das Sanierungsprogramm nicht zum vollen Erfolg geführt wird.

Diese fünf Eckpunkte des Anwendungsvorschlages für Berlin stellen einen bewusst engen und für die Inanspruchnahme der föderalen Hilfezahlungen recht anspruchsvollen Rahmen für die Landespolitik Berlins dar. Denn die Verpflichtung auf offenzulegende Sanierungsprogramm-Maßnahmen zur Erlangung von Hilfezahlungen zwingen Regierung und Parlament in eine aktive Rolle, die – häufig auch umstrittenen und unpopulären – strukturellen Anpassungs- und Ausgabensenkungsentscheidungen über den gesamten Sanierungszeitraum und im gesamten Eigenbeitragsvolumen frühzeitig zu behandeln und zu entscheiden. Die politische Durchsetzbarkeit stellt insoweit eine besondere Hürde dar, die ggf. bei einer späteren finanzverfassungsrechtlich kodifizierten Verfahrensregelung deutlich geringer ausgeprägt wäre. In diesem Fall wären bereits durch einen bloßen Verfahrensweg entsprechende Entscheidungszwänge auf externe (geberseitige) zwingende Verpflichtungen bzw. Auflagen rückführbar und würden damit stärker legitimierend wirken. Abschließend wollen wir uns in diesem Sinne mit der politischen Umsetzungs- und Durchsetzungskomponente des Sanierungsvorschlages für Berlin auf Staatsvertragsbasis befassen.

### ***5.1. Spezielle Anforderungen für die Berliner Sanierungspolitik***

Der Ansatz einer konditionierten Sanierungslösung für Berlin in beschriebener Ausgestaltung erfordert von der Berliner Finanzpolitik, sich selbst über einen mittelfristigen und sich über mehrere Legislaturperioden erstreckenden Zeitraum einen Maßnahmenkorridor mit massiven Ausgabeneinschnitten abzustecken. Für den Plausibilitätsnachweis gegenüber den Beteiligten im Sanierungsprozess ist dabei weniger die Finanzplanung mit entsprechenden Eckwerten,

sondern die Plausibilität dieser Daten von Bedeutung. Eine Plausibilisierung ist im Regelfall jedoch nur durch eine Hinterlegung mit konkreten Neuordnungsdispositionen und einem Szenario „Vorher/Nachher“ möglich. Im Berliner Kontext – und dies gilt für die meisten Sanierungsprozesse – erscheinen zudem größere Einsparungen vornehmlich (nur) durch strukturelle Neuordnungen möglich, also durch Eingriffe in den Aufgabenbestand, durch strukturorganisatorische Straffungen und durch massive prozessuale Effizienzverbesserungen (bis hin zu neuen Zuschnitten der Aufgabenverteilung zwischen Land und Dritten).

Die Diskussion genau solcher strukturell-ausgabenbezogener Eingriffe und Einschnitte sind erfahrungsgemäß schon in Einzelfällen mit erheblichen politischen Widerständen und Auseinandersetzungen verbunden. Dies gilt verstärkt bei ganzheitlichen Ansätzen, die verschiedenste politische Themenfelder berühren. Bedenkt man die Berliner Reformhistorie (seit Mitte der 90er Jahre) und die Erfahrungen mit den bislang diskutierten Neuordnungs- und Sanierungsentscheidungen (mit bisher ja nur gegrenzter Breite), so ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass es bei der Aufstellung und Diskussion eines ganzheitlichen Maßnahmenpaketes im Volumen der erforderlichen Eigenbeiträge zu massiven politischen Kontroversen innerhalb der Landespolitik, über eine breite Gruppe von Interessensgruppen und auch in der Öffentlichkeit kommen wird.

Die bisherige Reform- und Sanierungspolitik Berlins (seit 2002) hatte in den vergangenen Jahren trotz des betonten Konsolidierungskurses die unter Finanzaspekten geführte Restrukturierungsdiskussion auf ausgewählte Themen konzentriert, so z. B. auf den Abbau der Wohnungsbauförderung und den Solidarpakt im Personalbereich (i. V. m. dem Aufbau des zentralen Stellenpools). Weitere v. a. fachpolitische Themenfelder (wie z. B. die Reorganisation der Kindertageseinrichtungen in Eigenbetriebe, die Strukturveränderungen in der Gesundheitsverwaltung oder den bauenden Bereichen sowie die Verwaltungsmodernisierung) wurden und werden zwar in einer beachtlichen Breite behandelt, jedoch regelmäßig ohne Verknüpfung der Maßnahmen mit den Sanierungsmaßnahmen und Finanzplanungen.

Die mit dem Doppelhaushalt 2003/2004 beschlossenen expliziten Einsparmaßnahmen betrafen – außer Wohnungsbauförderung und Personal-Solidarpakt – nur (geringer volumige) Einzelfelder. Insoweit waren die bisherigen und in den Finanzplanungen hinterlegten Konsolidierungs-Eigenbeiträge v. a. als Input-Budgetkürzungen ausgelegt. Die großen zukünftigen Sanierungsplanungs-Aufgaben, insbesondere der angekündigte und unumstritten notwendige

massive Personalabbau (um weitere 20 bis 30 Tausend Stellen) müssen gegenwärtig als noch nicht plausibilisiert und hinterlegt gelten. Gerade diese Diskussion, in welchen Segmenten der Verwaltung (Hauptverwaltung oder Bezirke) sowie in welchen fachpolitischen Feldern (Resorts, Ämter) entsprechende Straffungen durchgeführt werden (und wie danach die Berliner Verwaltungslandschaft strukturell und funktional ausgestaltet sein wird), birgt größtes politisches Konfliktpotential.

Auch wenn in diesem Zusammenhang Teile der politischen Sanierungsstrategie Berlins u. a. im Kontext der Normenkontrollklagenenerhebung beim Bundesverfassungsgericht nachvollziehbar sind, dürfte im Kern die Ursache für die bisher nur eingeschränkte Aufstellung eines Sanierungsprogrammes in (legitimen) politischen Chancen-Risiko-Abwägungen liegen, die auf die Binnendurchsetzbarkeit von Sanierungsmaßnahmen abstellen:

1. Die Anreize für die politische Führung, den Senat und die Regierungsfractionen zur mittel- und langfristigen Offenlegung zum Teil radikaler Aufgaben- und Ausgaben-einschnitte waren bisher denkbar gering. Das Risiko, in ungeklärter Sanierungshilfenkonstellation (Bund/Länder) durch massive Straffungen oder auch nur bloße Neuerungen bezüglich einzelner Fachthemen oder Verwaltungsbereichen die vorhandene politische Mehrheitsbasis zu verlieren, erschien erheblich. Als Koalitionsregierung waren zudem wechselseitige Rücksichten auf die politischen Gestaltbarkeiten verteilter Resorts zu nehmen.
2. Die besondere verfassungsrechtliche Konstellation eines ohne Richtlinienkompetenz ausgestatteten Regierenden Bürgermeisters<sup>17</sup> erzwang einen hohen Konsensdruck für Sanierungsentscheidungen, der in der gegebenen Situation nur schrittweise Fortschritte ermöglichte.
3. Die vergleichsweise geringe Vorlaufzeit für den seit 2002 gebildeten Senat für ein Sanierungsprogramm reduzierte zudem faktisch die Entscheidungsmöglichkeiten, denn ganz offensichtlich lagen keine oder nur unzureichende politische Konzepte zur sanierungsorientierten Neuordnung der Berliner öffentlichen Dienste zu Beginn der Legislaturperiode vor. Die Folge war, dass konkrete Veränderungsentscheidungen jeweils längerer Entscheidungsvorbereitungsphasen bedurften (und damit einher sich

---

<sup>17</sup> Die aktuell entschiedene Kompetenzneuordnung hin zu einer Richtlinienverantwortung des Regierenden Bürgermeisters schafft hier für künftige Legislaturperioden deutlich bessere Voraussetzungen.

das Risiko ergab, besonders konfliktäre Sanierungseinschnitte erst gegen Ende der Legislaturperiode und damit als Belastung zur Wiederwahl zu realisieren).

Auch wenn eine frühzeitigere breitere Aufstellung eines Sanierungsprogramms vermutlich für die Bewältigung der Notlagensituation Berlins in toto vorteilhafter gewesen wäre, ergibt sich aus den genannten Gründen zumindest eine gewisse Nachvollziehbarkeit, dass eine Berliner Regierung bisher – und unter den gegebenen Rahmenbedingungen der Finanzverfassung – politisch keine weiterreichenden Sanierungsschritte und –planungen öffentlich entschieden hat. Letztlich muss in diesem Zusammenhang auch konzediert werden, dass für die Berliner Politik mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Normenkontrollklage Berlins der Bedarf nach weiteren Verhandlungsangeboten und –spielräumen absehbar war und ist.

Mit dem (An-) Gebot eines konditionierten Haushaltsnotlagenverfahrens für Berlin (auf staatsvertraglicher Vereinbarungsbasis) werden die durchaus harten Anforderungen an den Sanierungshilfen-Nehmer Berlin hinsichtlich massiver weiterer Eigenanstrengungen deutlich. Gleichzeitig ergibt die Ausgestaltung des Verfahrens jedoch auch eine gegenüber bisher grundlegend veränderte Handlungs- und Anreizsituation für die Berliner Politik, die im Kern dazu beitragen kann, die Durchsetzbarkeit entsprechender Sanierungsprogramme

- mit der notwendigen Breite über verschiedenste politische Themenfelder und Verwaltungsteilbereiche sowie
- über einen mittelfristige Sanierungshorizont, der sich über mindestens drei weitere Legislaturperioden mit eventuell wechselnden politischen Regierungsmehrheiten erstreckt,

entscheidend zu verbessern. Denn die Abhängigkeit der (ja erheblichen) Mittelzuflüsse an Berlin von der stringenten Aufstellung des Sanierungsprogramms sowie dessen konsequenter Umsetzung bewirken explizite Legitimität und Handlungsdruck für Senat und Regierungsfractionen, den entsprechenden Konditionen zu genügen, um Zahlungsansprüche nicht zu verlieren und damit gleichermaßen die Berliner Finanzposition sowie die Sanierungschancen für Berlin zu beeinträchtigen. Dies gilt verstärkt in der Drucksituation, bei Verstößen gegen das Sanierungsprogramm mit Sanktionen rechnen zu müssen.

Diese politische Basis für die konsequente Nutzung des konditionierten Haushaltsnotlagenverfahrens ist für die spezielle Berliner Situation – mit der staatsvertraglichen Ausgestaltung – im Zeitablauf zweistufig unterschiedlich einzuschätzen:

- In einer ersten Phase des Schaffens der Voraussetzungen für die Sanierungsvereinbarung sind von Berlin selbst v. a. das Sanierungsprogramm zu erarbeiten und damit die einzelnen Konsolidierungs-/Neuordnungsfelder maßnahmenorientiert zu benennen. Diese Neuordnungsdiskussion vor einer Staatsvertrags-Verhandlungsphase muss als besonders schwierig gelten, weil hier die politisch kontroversen Auseinandersetzungen über funktionale und strukturelle Veränderungen sowie Budgeteinschnitte in gesamter Breite zu thematisieren sind. Die verfahrensorientierte Anreizsetzung liegt hier auf dem Erlangen des Zugangs zum Notlagenverfahren und damit der grundsätzlichen Zusage der föderalen Sanierungshilfe in toto (Beginn der Hilfebehebungen). Hauptrisiko in diesem Abschnitt ist es, dass die Bearbeitung und politische Diskussion des erforderlichen Gesamtplanes nicht in einer vertretbaren Zeit abgeschlossen wird. Während es in einer verfassungsrechtlichen Verfahrensregelung als sinnvoll erscheint, hier eine Frist der Sanierungsprogrammaufstellung (im Umfang von etwa 10 bis 18 Monate) von vornherein zu kodifizieren, könnte die Vereinbarung eines entsprechenden Horizonts im Falle Berlins auf Basis einer Regierungsvereinbarung (Berlin / Bundesfinanzministerium) ausgestaltet sein. Die Vorlage eines Berlin-Vorschlages zum Sanierungsprogramm würde dann in die Verhandlungs- und Ratifizierungsphase des Staatsvertrages münden.
- Die zweite Phase – nämlich der nach unserem Vorschlag 12jährige Sanierungszeitraum mit 6 Teilphasen – wäre demgegenüber durchsetzungsorientiert vermutlich deutlich einfacher zu bewältigen, weil die staatsvertraglichen Vereinbarungen auch als externe „Auflagen“ der föderalen Gemeinschaft einzuordnen sind und damit fremdbestimmte Legitimität des Handelns des Senats begründen. Gleichzeitig führt die zweijährige Tranchenkonditionalität zu laufendem Druck auf die Akteure, die Risiken von Hilfezahlungsverzögerungen bzw. sogar von Sanktionen zu minimieren.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Chance eines Sanierungshilfenangebots in dem hier (auf Basis der Berechnungen von Seitz) vorgeschlagenem Volumen eine für Berlin finanzpolitisch außerordentlich hohe Attraktivität hat. Erfahrungsgemäß ist eine solche finanzpolitische Attraktivität jedoch keineswegs hinreichend, um in den verschiedenen fachthematischen Politikfeldern bereits die nötigen Weichen für Neuordnungs-, Straffungs- und Einsparvorschläge zu stellen. Ohne bewusste politische Priorisierungen (und Posteriorisierungen) in Berlin (und

durch die Berliner Landespolitik selbst) bis hin zur parlamentarischen Entscheidung darüber ist deshalb die Aufstellung und Umsetzung des für die Hilfebegebung nötigen Sanierungsprogramms unmöglich. Erfahrungen anderer Sanierungsprozesse der öffentlichen Hand – insbesondere auf kommunaler Ebene bei Großstädten – zeigen gleichermaßen, dass entsprechende Sanierungsweichenstellungen möglich, aber ohne eine politisch kraftvoll darauf gerichtete Führung kaum realisierbar sind.

Andererseits sehen wir keinen realistischen Ausweg aus der Aufgabenzuordnung, dass Berlin selbst das Sanierungsprogramm in einem – ggf. auch kontroversen – landespolitischen Prozess entwickelt, in die Verhandlungen um Sanierungshilfen ein- und letztlich auch zur Umsetzung bringt. Nicht nur die föderal geschützte Selbstbestimmtheit der Länder spricht gegen eine Fremdsanierung. Auch umsetzungstechnisch erscheint es in der heute gegebenen Komplexität der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und –wahrnehmung eines Bundeslandes nicht vorstellbar, eine entsprechende Sanierung fremdverwaltet umzusetzen. Weder dürfte ein extern bestellter „Sparkommissar“ in der von Partikularinteressenvertretungen geprägten öffentlichen Verwaltungswelt in der Lage sein, in vertretbarer Zeit und gegen Widerstände in Landespolitik und den Verwaltungseinrichtungen selbst überhaupt ein schlüssiges Sanierungsprogramm aufzustellen, noch dürfte ein wirkungsorientierter Vollzug entsprechender Entscheidungen durchsetzbar sein. Insbesondere aber kann nicht erwartet werden, dass eine Fremdsanierung in dem Maße zukunftsgerichtet ausgestaltet werden kann, dass gleichzeitig durch strukturelle Neuordnung bzw. Modernisierung und durch Absenkung des (konsumtiven) Ausgabenlevels das Land unter Fortführungszielen in eine nachhaltig stabile und zukunftsfähige Konstellation geführt werden kann.

## ***5.2. Empfehlungen für die Geberseite im Haushaltsnotlagenprozess Berlins***

Für die föderale Gemeinschaft aus Bund und Ländern, die für die Aufbringung und Begebung der Sanierungshilfen zuständig sind, ist der Ausgestaltungsvorschlag für die konditionierte Haushaltsnotlagenbewältigung vordringlich darauf gerichtet, das Risiko des Sanierungsprozesses möglichst gering zu halten. Schlussendlich soll am Ende des Sanierungszeitraumes eine nachhaltige Stabilisierung der Berliner Finanzsituation erreicht und somit keine weitere Hilfebedürftigkeit mehr gegeben sein. Diesem Oberziel folgend, liegen wie beschrieben die Hauptpflichten bzw. –lasten des Sanierungsprozesses beim Haushaltsnotlagenkandidaten

selbst. Das dem Konditionierungsverfahren zugrunde liegende Prinzip „Sanierungshilfen grundsätzlich nur Zug-um-Zug mit Sanierungsanstrengungen“ soll insoweit den Geberländern gewährleisten, dass das Nehmerland alle erforderlichen und notwendigen Eigenanstrengungen unternimmt, um die extreme Haushaltsnotlage dauerhaft zu überwinden.

Gleichwohl erfordert die erfolgreiche Durchführung eines entsprechenden Verfahrens eine durchaus intensive und verantwortliche Mitwirkung sowie Unterstützung der hilfegebenden Glieder der föderalen Gemeinschaft im Sanierungsprozess. Spiegelbildlich zu den besonderen Rechten, die ein Konditionierungsmodell gerade für die Geberseite umfasst, ist insoweit auch von Pflichten seitens der Geber zu sprechen:

1. Generell ist es eine der Kernpflichten von Sanierungshilfegebern, sich im Aufstellungs- und Verhandlungsprozess des Sanierungsprogramms (mindestens) bis zu einem Grade zu beteiligen, welcher eine hinreichende Beurteilungsfähigkeit der enthaltenen Maßnahmen und projizierten (Finanz-) Wirkungen erlaubt. Dabei ist zu fordern, dass mit gebotener Durchdringungstiefe vorgeschlagene Programmelemente auch kritisch hinterfragt werden und grundsätzlich eine zum Nehmerland entsprechende Einschätzung von Realisierbarkeit und Sanierungspotential den Sanierungsvereinbarungen (im Staatsvertrag) zugrunde gelegt wird. Dies ist u. a. auch Voraussetzung für das spätere begleitende Sanierungscontrolling und die Bewertung von Zwischenerfolgen (Tranchenfreigaben für Hilfezahlungen).
2. Ferner ist von den Geberländern zu fordern, dass sie die im Verfahren angelegten Controlling-, Bewertungs- und Tranchenfreigabe-Prozesse wie vorgesehen und in vollem Umfang wahrnehmen. Das Aufrechterhalten des notwendigen Drucks im Sanierungsprozess ist ohne ein verfahrensgerechtes Vorgehen der Geberseite kaum vorstellbar – bis hin zur eventuell notwendigen Verhängung von Zahlungsmoratorien oder gar Sanktionen. Unterbliebe die geberseitige Erfolgsaufsicht – z. B. aufgrund politischer Gefälligkeit zwischen Beteiligten –, gefährdete dieses das verfahrensimmanente Anreiz-Druck-System des konditionalisierten Ansatzes<sup>18</sup>. In diesem Sinne er-

---

<sup>18</sup> Unbedingt zu vermeiden ist ein unwirksames Erfolgsaufsichtsverfahren wie in den früheren Fällen Bremen und Saarland. Dort war – wie an anderer Stelle beschrieben – dem Finanzplanungsrat regelmäßig über Sanierungsverläufe berichtet worden. Aus dieser Berichterstattung war klar zu entnehmen, dass sich die betroffenen Notlagenländer an die ursprünglichen Vereinbarungen zu Ausgabenstraffungen hielten und gleichwohl die Notlagen-situation nicht überwunden werden konnte. Trotzdem nahm der Finanzplanungsrat die jeweiligen Berichte



scheint es auch ratsam, dritte und weitgehend unabhängige Stellen in entsprechende Funktionen einzubinden.

3. Letztlich erscheint es auch geboten, geberseitig die politische Durch- und Umsetzbarkeit des Sanierungsprogrammes auf der Nehmerseite weitestmöglich zu unterstützen. Wie beschrieben steht der Haushaltsnotlagenkandidat binnenpolitisch unter erheblichem Konfliktrisiko, ein breit ausgelegtes und anspruchsvolles Sanierungsprogramm zur Entscheidung und staatsvertraglichen Beschlussfassung zu führen. Durch die vergleichsweise harten Verfahrensregeln wird hierzu bereits ein gewisser Druck aufgebaut. Die Positionierungen und Handlungen von Bund- und Geberländern erscheinen grundsätzlich dazu geeignet, bei Wahrung einer konstruktiven Konsequenz diese Druckkulisse sogar noch zu verstärken und damit ggf. die binnenpolitische Diskussion zu fördern. Allerdings darf selbstverständlich dieser Druck nicht erpresserisch und missbräuchlich zu Lasten des Haushaltsnotlagenlandes angewandt werden.

Finanzverfassungsimmanent fällt geberseitig die Verhandlungsführerrolle dem Bund (bzw. dem Bundesfinanzminister) zu. Einerseits aus Lastenteilungsgründen, andererseits aber auch zur konstruktiven Einbindung der Länderebene dürfte es vorteilhaft sein, die Beteiligung der Geberseite im Haushaltsnotlagenprozess auf mehrere Glieder der föderalen Gemeinschaft zu verteilen (z. B. Bund und drei bis fünf Bundesländer, vorzugsweise aus dem Kreis der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich). Über die konstruktivitätsorientierte Einbindung der Länderebene hinaus ist dieses auch nutzbar, um die unterschiedlichen Aufstellungs- und Effizienzniveaus im Sinne von Erfahrungstransfers in den Sanierungsprozess direkt einbringen zu können.

Gerade im Falle Berlins spricht auch der Hauptstadtstatus Berlins für eine breitere konstruktive Beteiligung der Länder im Verfahren, da letztlich über die Unterstützung in einem Länder-Sanierungsprozess hinaus es ein Interesse aller Glieder der föderalen Gemeinschaft sein dürfte und sollte, der gemeinsamen Hauptstadt wieder zu einer nachhaltig stabilen Finanzlage zu verhelfen.

---

ohne Beanstandungen entgegen, verweigerte aber gleichwohl nach Beendigung der Hilfezeiträume eine weitere Anerkennung der extremen Haushaltsnotlagen-Konstellationen.

### 5.3. *Risiken des Scheiterns der Berlin-Sanierung und Handlungsalternativen*

Der Anwendungsvorschlag des Konditionierungsmodells auf Berlin erscheint erst abschließend beurteilbar, wenn auch das Risiko eines Scheiterns der Sanierung mit dem vorgeschlagenen Verfahren klargelegt wird. Einzelrisiken in diesem Zusammenhang wären v. a.,

- dass es Berlin nicht gelingt (oder sich Berlin verweigert), in vertretbarer Zeit überhaupt ein akzeptables Sanierungsprogramm als Grundlage eines Staatsvertrages vorzulegen, oder auch das Berliner Abgeordnetenhaus einem regierungsseitig abgestimmten Plan seine Zustimmung verweigern sollte, und
- die Umsetzung der staatsvertraglichen Sanierungsvereinbarungen trotz Ausgleichs- und Nachverhandlungsanstrengungen dauerhaft nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfolgt, so dass es zur Einbehaltung oder sogar zur Rückforderung der Sanierungshilfen kommt.

Bei Eintritt dieser Risiken wäre damit zu rechnen, dass sich die dynamische Verschuldungszunahme in Berlin fortsetzt und damit die bereits kleinen Finanzspielräume bzw. die Handlungsfähigkeit Berlins zunehmend weiter durch steigende Zinsbelastungen eingeschränkt werden würden.

Eine klare Konsequenz unseres Haushaltsnotlagenregimes-Modells, welches ja keine unbedingten Hilfeleistungsrechte von Notlagenländern vorsieht, ist dann,

1. generell keine Sanierungshilfezahlungen zu begeben und auch
2. zukünftig (im weiteren Zeitverzug kumulierte) noch höhere Forderungen nach Hilfeleistungen der föderalen Gemeinschaft zu negieren.

In einem späteren (dauerhaften) verfassungsrechtlichen Verfahren ließe sich solches grundsätzlich in der Ausgestaltung der Haushaltsnotlagenfeststellung berücksichtigen, und zwar so, dass bei der vom Notlagenkandidat oder dritter Seite betriebenen Feststellung der Notlagensituation nachhaltigkeitsbasiert ein föderaler Sanierungshilfenbetrag ermittelt wird, der bei Zeitverzug im Verfahren (und dabei eintretender Ausweitung der Finanzkrise) abschließend zu Grunde gelegt wird (und nicht ein später berechneter und ggf. höherer Sanierungshilfenbetrag). Entsprechende Regelungen würden dazu beitragen, die Geschwindigkeitskomponente im Sanierungsvorlauf stärker zu gewichten.

Analog auf den hier behandelten Fall Berlin abgestellt, würde dieses bedeuten, den z. B. von Seitz berechneten und hier zugrundegelegten Sanierungshilfen-Gesamtbetrag von 26,5 Mrd.

EUR (Wertstellung 2008) auch dann als Hilfebasis zu belassen, wenn eine Sanierungsvereinbarung erst später als im Jahr 2008 gefunden werden könnte. Im Ergebnis müsste Berlin bei einer erst später gefundenen Vereinbarung dann c. p. einen höheren Konsolidierungseigenbeitrag vorsehen, um letztlich zum Sanierungserfolg zu gelangen.

In solchen Fällen höhere Konsolidierungseigenbeiträge bei sonst gleichen Parametern (Sanierungszeitraum, Sanierungsergebnis) implizieren, dass im Sanierungsfall die im Nachhaltigkeitskalkül unterstellten Ausgabenuntergrenzen (Finanzmindestausstattungen) zumindest vorübergehend unterschritten werden. Dieses erscheint als gewollte Härte bei Stockungen in der Sanierungsfähigkeit und/oder der Sanierungsbereitschaft auch grundsätzlich vertretbar.

Sofern jedoch Sanierungsziele aufgrund Verweigerung und/oder Fehlsteuerung längerfristig nicht angegangen oder umgesetzt werden, würde dieses in der Konsequenz zur dauerhaften Verweigerung externer Finanzhilfen und c. p. zur weiteren Verstärkung der Finanzkrise hinsichtlich Primärsaldo, Finanzierungssaldo und Verschuldung führen, und zwar im Extremfall zu einer dramatischen Überschuldung. Sofern jedoch finanzverfassungsrechtlich im Sinne des Konditionierungsansatzes nicht mehr von einem unbedingten Hilfeanspruch – wie er bisher auf Basis der Rechtssprechung zu Bremen und dem Saarland unterstellt wird – ausgegangen werden kann, ist anzunehmen, dass die faktische Neuverschuldungsfähigkeit eines solchen Landes durch marktliche Prozesse der Finanzmärkte eingeschränkt werden würde bzw. durch Konditionen Anpassungen so verteuert werden würde, dass es zu Einschränkungen der Zahlungsfähigkeit und damit zu Staatsbankrott-Ausprägungen kommen würde (die letztlich vermutlich „automatisch“ zu finanzpolitischen Änderungen führen müssten). Dieser grundsätzlich nicht wünschenswerte Weg wäre aber vermutlich verbunden mit Aufgabengewährleistungs-Ausfällen, Zahlungsausfällen für Finanzgläubiger und auch Leistungspartner sowie Beschäftigte und würde in eine unter heutigen Verhältnissen schwer vorstellbare Problemkonstellation münden. Besonders zu bedenken ist Berlin-bezogen dabei, dass es sich bei dem extremen Notlagenland Berlin um die deutsche Hauptstadt handelt, für die schwerlich vorstellbar ist, das Angebot öffentlicher Dienste oder deren Kapitaldienstfähigkeit mit aller damit verbundener negativer Öffentlichkeitswirkung einzuschränken.

Deshalb ist speziell für Berlin, aber auch für die ersten Anwendungsfälle konditionierter Haushaltsnotlagenstrategien bewusst festzuhalten, dass mit politischem Bemühen die Chancen neuer Anreizmechanismen mit Konditionierungsmodellen auszuschöpfen sind, aber

gleichzeitig wesentliche Anstrengungen darauf gerichtet sein müssen, die Risiken des Scheiterns zu minimieren.

## ***E. Schlussfolgerungen und Ergebnis***

Die Themen Staatsfinanzen und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sind spätestens seit Mitte der 90er Jahre zum Dauerthema in Deutschland geworden. Auch wenn in unterschiedlichen Zyklen – wie aktuell im Jahr 2006 – Erholungen der Steuereinnahmen gemeldet werden bzw. wurden, und im Ergebnis sich die Abgabenquote in Deutschland trotz verschiedenster früherer Entlastungsreformen auf hohem Niveau verhält, zeichnet sich (bislang) kein Ende der Haushaltskrisendiskussion für Deutschland ab. Dies betrifft alle staatlichen Ebenen und auch die großen parastaatlichen Haushalte insbesondere im Bereich der sozialen Sicherungssysteme. Die Rahmentrends – hier neben dem wirtschaftlich induzierten Wettbewerbsdruck v. a. die demographischen Projektionen sowie die anhaltenden Arbeitslosigkeitsprobleme – versprechen weder auf Einnahmen- noch Ausgabenseite in absehbarer Zeit substantielle Entlastungen der Haushalte.

Zudem wird zunehmend deutlich, dass die tatsächliche Finanzlage der Gebietskörperschaften aufgrund verdeckter Verschuldungsvolumina mittel- bis langfristig dramatisch schlechter ist, als sie die laufenden Finanzberichterstattungen ausweisen. Beispielsweise zeigen das Schuldenmonitoring der Bertelsmann-Stiftung oder auch verschiedene Studien von Raffelhueschen, dass bereits in wenigen Jahren die Ausgabenverpflichtungen öffentlicher Haushalte dramatisch über heutigen Einnahmenniveaus liegen. Dieses strukturelle Problem der Staatsfinanzen erscheint einer Lösung noch sehr fern in einer Phase, in der mit allen Anstrengungen – einschließlich Erhöhungen von Steuern – das Ziel verfolgt wird, die Schuldengrenzen des Maastricht-Vertrages zu erfüllen.

Die anstehenden Verhandlungen zur Reform der Finanzverfassung im Rahmen der Föderalismusreform lassen noch nicht erwarten, dass diese grundlegenden Probleme der öffentlichen Finanzen bewältigt werden können. Gegebenenfalls ist jedoch zu erwarten, dass in die Finanzverfassung Regelungen aufgenommen werden, die den bei vielen Gebietskörperschaften weiter beobachtbaren Neuverschuldungen entgegenwirken, so z. B. in einer gegenseitig abgestimmten Reglementierung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien.

Unbedingt wünschenswert erscheint es in diesem Zusammenhang ebenso, dass endlich Verfahren in die Finanzverfassung integriert werden, die wirksam der Bewältigung auftretender

Haushaltsnotlagen dienen. Dabei ist anzunehmen, dass entsprechend konsistente und straffe Verfahrensregelungen – wie mit dem hier vorgeschlagenem konditionierten Ansatz – (auch) eine disziplinierende Wirkung auf die Verschuldungspolitik selbst haben werden. Denn erst wenn klar ist, dass eine unangemessene Verschuldungspolitik auch absehbare – und z. T. stark einschränkende – Konsequenzen für die politische Selbstbestimmung der Gebietskörperschaften hat, ist zumindest in politischen Kalkülen eine stärkere Barriere ggü. finanzwirtschaftlicher Über-Inanspruchnahmen zu erwarten.

## ***1. Die Berliner Finanzkrise als Modellfall für Ländersanierungsfälle***

Während bei kommunalen Finanzkrisen rechtlich durch die Kommunalaufsicht der Länder bereits ein Instrumentarium für Haushaltsnotlagen besteht, ist entsprechendes in der Finanzverfassung für die Länder nichts geregelt. Der besondere verfassungsrechtliche Status der Länder (vgl. hierzu auch Abschnitt 3. dieses Kapitels) in Verbindung mit der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Bremen/Saarland) hat für entsprechende Sanierungsfälle eine insgesamt unbefriedigende Situation entstehen lassen. Denn bisher bestehen praktisch kaum Einwirkungsrechte anderer Länder und des Bundes (als potentiell Hilfeverpflichtete) und gleichwohl eine weitreichende Einstandspflicht der anderen für ein Haushaltsnotlagenland.

Gerade auch unter Bewertung der „Altfälle“ Bremen und Saarland und in Anbetracht des veränderten Finanzkontextes für alle Mitglieder der föderalen Gemeinschaft erscheint diese Rechtssituation für die Zukunft kaum mehr haltbar, und zwar v. a. aus drei Gründen:

1. Offensichtlich war die bisherige Verfahrenspraxis in den Fällen Bremen und Saarland nicht hinreichend, um die Haushaltsnotlagen zu beheben.
2. Auch die im Nachgang zu den Altfällen erlassene Gesetzgebung (Maßstäbengesetz) scheint nicht wirksam, um für anhängige Fälle Lösungen bzw. Lösungsvereinbarungen zu erreichen; im Gegenteil: Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts scheint von den Beteiligten als normales Vorgehen zur Prüfung von extremen Haushaltsnotlagen angesehen zu werden.
3. Zudem drohen Haushaltsnotlagenfälle bei Ländern künftig vermehrt aufzutreten und damit zu einem weiteren „üblichen Baustein“ der Refinanzierung finanzschwächerer Länder zu werden; dies ruft zunehmend energischen Widerstand der Geberländer hervor bis hin zu drastisch sinkender Bereitschaft, in unveränderter Form bei den bestehenden Finanzausgleichssystemen mitzuwirken.

Die Haushaltskrise des Landes Berlin ist – im Gegensatz zu den früheren Fällen – volumensmäßig so groß, dass eine Sanierungshilfe durch die föderale Gemeinschaft gesamtstaatliche Relevanz aufweist und in der derzeitigen Anspannungssituation fast aller Haushalte

bei Bund und Ländern als nur schwierig verkraftbar einzuschätzen ist. Gerade weil es sich aber hier nicht mehr um einen Einzel- und Ausnahmefall handelt, ist besonders wichtig, dass Vergangenheitsfehler wie bei den Sanierungshilfen für Bremen und das Saarland künftig vermieden werden. Die Hauptstadtfunction Berlins und seine Rolle als einzige Metropolregion im strukturschwachen Beitrittsgebiet verstärkt zusätzlich den Druck, ein Sanierungsverfahren mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit erfolgreich durchzuführen.

Dabei steht im Grunde kaum in Frage, dass Berlin massiver externer Finanzhilfen bedarf, um aus der extremen Haushaltsnotlage herauszukommen. Grundsätzlich darf und sollte dabei auch die Verursachung nur eine untergeordnete Rolle spielen. Entscheidend ist, durch ein stimmiges Sanierungskonzept Berlins Finanzen dauerhaft zu stabilisieren, so dass eine Sanierungshilfe zielgerichtet wirksam werden kann. Insoweit gilt es jetzt, Ansatzpunkte für entsprechend risikominimierende Sanierungs- und Solidarhilfungsverfahren für Berlin anzuwenden, auch wenn es bisher nicht möglich war, diese in der Finanzverfassung zu kodifizieren.

In diesem Sinne ist der hier vorgeschlagene Weg, über einen Staatsvertrag ein zielführendes konditioniertes Haushaltsnotlagenregime zu realisieren, ein pragmatischer Ansatz zur Lösung des Sanierungsproblems. Gleichzeitig bietet die Anwendung auf Berlin (und ggf. auf die anhängigen ungelösten Fälle Bremen und Saarland) die Chance, für eine entsprechende Neuordnung der Finanzverfassung Anwendungserfahrung und gleichzeitig Akzeptanz in der föderalen Gemeinschaft zu erlangen.



## 2. *Anreizwirkungen und politische Kalküle in Sanierungssituationen*

Eine nicht unwesentliche Barriere für die rechtzeitige Bewältigung sich anbahnender Haushaltsnotlagen-situationen aus eigener Kraft liegt für ein Notlagenland offenbar darin, dass die politischen Anreizstrukturen dafür nicht hinreichend sind. Eher sogar im Gegenteil: Sanierungs- bzw. Konsolidierungsthemen gehören – wie haushalts- und finanzpolitische Themen generell – zu jenen politischen Feldern, die in der Bewertung von Wahlbevölkerung wie auch sonstigen Stakeholdern nur in seltensten Fällen zur positiven Profilierung taugen<sup>1</sup>. Dies ist auch grundsätzlich nachvollziehbar, denn eine Konsolidierungspolitik mit speziellen Finanzverbesserungsmaßnahmen auf Einnahmen- und Ausgabenseite

- führt stets bei einzelnen (größeren oder auch kleineren) Stakeholdergruppen zu spiegelbildlichen Positionseinbußen, z. B.
  - bei Ausgabenreduzierungen durch Reduzierung bzw. sogar Entfall von Zuweisungen bzw. Zuschüssen oder Leistungen aus dem Haushalt an diese Gruppen sowie
  - bei Einnahmenverbesserungen bspw. im Steuer- und Gebührenbereich durch höhere Zahlungsverpflichtungen und dadurch
  - zu (politischen) Protesten der betroffenen Gruppen; dies gilt auch für Einschnitte bei den Struktureinheiten sowie den Beschäftigten der öffentlichen Dienste selbst, die über reine Protestnoten hinaus ggf. auch noch über Leistungsmotivationseinbußen auf die politischen Leistungsträger Rückwirkungen haben können;
- und ist für die breite Bevölkerung und damit die Wählerschaft in der Komplexität sowie auch Langfristigkeit von Haushaltsstrukturen und Konsolidierungsprozessen nur sehr eingeschränkt nachvollziehbar und auch kaum in wirksame wählerattraktive Botschaften zu übersetzen. Dies hängt auch damit zusammen, dass in Folge von Konsolidierungspolitik praktisch nie einzelne und/oder größere Stakeholdergruppen irgendwelche substantiellen Positionsverbesserungen realisieren können und es damit an

---

<sup>1</sup> Wohl aber scheinen negative Wahrnehmungen in der Finanz- und Haushaltspolitik zu deutlichen Sanktionierungen der Politik zu führen, und zwar sowohl im medialen Echo als auch hinsichtlich der Positionierung von Stakeholdern als auch in Stimmverlusten bei Wahlen. Dabei ist unklar, inwieweit entsprechende Effekte eher aus Negativbotschaften in Zusammenhang mit Finanzproblemen und/oder negativen Folgewirkungen (wie Kürzungen bestimmter Budgetpositionen und damit Entzug von Finanzmitteln bei Stakeholdern) ausgelöst werden.

Promotoren mangelt. Zudem stellt sich das Risiko einzelner politischer Subjekte oder auch bestimmter Stakeholdergruppen aus einem Eskalieren der Finanzkrise als kaum greifbar, hinsichtlich Fristigkeit und Folgen nur sehr abstrakt und insgesamt als nur wenig relevant dar<sup>2</sup>.

Insoweit muss Haushalts- im Sinne von Konsolidierungspolitik als eines der Politikfelder gelten, welches unter gegenwärtigen Rahmenbedingungen als eigenständiges Profilierungsfeld für Parteien und Politiker höchst problematisch ist<sup>3</sup>.

Schon allein diese Grundkonstellation führt für Politiker in exekutiver Verantwortung – wie auch für regierungstragende politische Kräfte in Parlamenten – unter politisch-ökonomischen Kalkülen in Dilemmasituationen. Einerseits werden Anforderungen erhoben – und auch gerne als politisches Thema aufgegriffen –, ungleichgewichtige Finanzlagen (bis hin zu Finanzkrisen) wieder herzustellen und Haushalte zu konsolidieren. Andererseits lösen (wohl jegliche) spezielle Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung vehemente politische Konfliktsituationen aus, deren Durchstehen sich eben nicht in Verbesserungen politischer Positionen niederschlagen. Dies gilt insbesondere für eine umfassende Verwaltungsmodernisierung, die ohne eine aktive Promotorenrolle der politischen Leitung nicht gelingen kann. Üblicherweise scheitert die tatkräftige Unterstützung eines tiefgreifenden Verwaltungsumbaus seitens der Politiker daran, dass sie aus einer politischen (Wiederwahl-) Logik nicht lohnt: Mittelfristigem und damit diffusem Nutzenanfall steht ein kompakter kurzfristiger Lastenanfall in Form von steigenden Konflikten gegenüber. Dieses Dilemma dürfte die Hauptursache dafür sein, dass bei Vorliegen extremer Haushaltsnotlagen öffentlicher Gebietskörperschaften – auch im Vergleich zu Finanzkrisen privatwirtschaftlicher Organisationen – sichtbar geringere Anstrengungen zur Konsolidierung unternommen werden als erwartbar.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Diese reduzierte Relevanz gilt unter den ggw. Bedingungen der bundesdeutschen Finanzverfassung um so mehr, als eine gegenseitige föderale Einstandspflicht der staatlichen Glieder zu unterstellen ist, so dass daraus ein Bankrott einzelner staatlicher Glieder ausgeschlossen werden kann.

<sup>3</sup> Dies gilt in vergleichbarer Form auch für allgemeine Staatsmodernisierungspolitik, denn im Zuge entsprechender (größerer) Reformen sind regelmäßig einzelne Besitzstände bedroht und gleichzeitig die für eine breitere Zahl von Subjekten erkennbaren unmittelbaren Vorteile kaum spezifizierbar.

<sup>4</sup> Dies lässt sich auf Länderebene an einer Vielzahl von Beispielen (z. B. der Haushaltsnotlagenländer Saarland und Bremen) zeigen. Auch in der Berliner Finanzkrise ist feststellbar, dass – ggf. auch unter einem taktischen Kalkül der Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht – bei weitem nicht alle Möglichkeiten von Finanzverbesserungen ausgeschöpft wurden; dazu zählt auch, dass in der Zeit nach 2002 sogar noch verschiedenste Erhöhungen einzelner (konsumtiver) Ausgabenpositionen bewilligt wurden. Ferner sind noch nicht ein-

Sofern diese Diagnose und damit eine Hypothese für mangelnde Anreizmechanismen zur Konsolidierung zutreffen, sollte es auf Ebene genereller Reformen der Finanzverfassung und auch für den hier fokussierten Fall Berlin ein wesentliches Ziel sein, entsprechende Anreize für die Politik zu setzen. Eine solche Verbesserung der Anreizsituation ist in dem hier vorgeschlagenen konditionierten Haushaltssanierungsverfahren durch verschiedene Elemente abgebildet und soll an dieser Stelle tiefer dargelegt werden.

Die nachfolgende Abbildung vermittelt, welche Verhaltensweisen grundsätzlich durch gezielte Anreizmechanismen unterstützt bzw. vermieden werden sollen und welche Anreizinstrumente in einem konditionierten Haushaltssanierungsverfahren dazu Anwendung finden. Diese richten sich zwar schwerpunktmäßig auf das Haushaltsnotlagensubjekt, beziehen jedoch das Umfeld der föderalen Gemeinschaft (als Hilfegeber) mit ein.

		Anreizsubjekte	
		Notlagensubjekt / z. B. Berlin	Bund/föderale Gemeinschaft
<b>Angestrebte Verhaltensweisen</b>	<u>positiv</u> : Durchführung / Unterstützung notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellung eines zielführenden Konsolidierungsprogramms</li> <li>• Vorbereiten/Treffen nötiger politischer Beschlüsse</li> <li>• Realisierung des Programms einschl. ggf. Nachsteuerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitverfolgen und (beratende) Unterstützung der Sanierungskonzepte/-programme</li> <li>• Explizite Vorabstimmung und damit auch Mitbindung an das zugrundegelegte Programm</li> </ul>
	<u>negativ</u> : Vermeidung von Konsolidierungsverweigerung bzw. Ablehnung konstruktiver Konsolidierungsunterstützung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine „Vergeblichkeits-“ bzw. Ausweichstrategien</li> <li>• keine Flucht in „Hoffnungs-“strategien vor Sanierungserfolg (z. B. bei temporären Mehreinnahmen-Phasen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lfd. konsequentes, jedoch positives Nachhalten des Sanierungsprozesses in Maßnahmen und Erfolg → <i>Sichern eines steten (positiven) „Drucks“</i></li> </ul>
<b>Anreizinstrumente (Anreizebenen)</b>	<u>positiv</u> / Belohnung:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realisierung jedes Sanierungstranchenerfolges → sichtbarer und erheblicher Einnahmenschub → <i>unmittelbarer Politik-erfolg</i></li> </ul>	
	<u>negativ</u> / Sanktion:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bei (schuldhaftem) Verfehlen eines Sanierungs(tranchen)-ziels → hoher Einnahmen- u. Vermögensverlust → <i>unmittelbarer Politik-misserfolg</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bei „geduldetem“ Abweichen vom Sanierungspfad: → „<i>Mithaftung</i>“, z. B. Pflicht zur Hilfefortführung/weitere Hilfen („<i>pol. Kumpanei</i>“-Sanktion)</li> </ul>

Die zentrale politische Anreizsetzung im konditionierten Haushaltssanierungsverfahren auf Ebene des Notlagensubjekts/ -landes erfolgt durch die **direkte Verknüpfung** erfüllter Sanierungsprogrammelemente mit substantiellen Finanz(hilfe)zuweisungen, und zwar in einer zeit-

---

mal in den mittelfristigen Finanzplanungen die angestrebten bzw. erwarteten Verbesserungsvolumina aus Neuordnungs- und Modernisierungsprojekten etatisiert worden.

lichen Ausgestaltung, die der Kurzfristigkeit politischer Prozesse Rechnung trägt. Damit soll im Kern erreicht werden, dass eine politische Erfolgchance der Verantwortungsträger

- weniger in der einzelnen Vorbereitung und Umsetzung einer Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen besteht als vielmehr
- in der Gewinnung jeweils erheblicher Einnahmenbeträge für den notleidenden Haushalt liegt (der immerhin je nach Tranche in unserem Anwendungsvorschlag für Berlin im Zweijahresrhythmus einschl. Zinsausgleich jeweils zwischen 5 Mrd Euro und 7 Mrd Euro ausmacht, also stets in der Größenordnung von mehr als  $\frac{1}{4}$  des Gesamthaushaltsvolumens).

In diesem Sinne unterstützt eine Zwei-Jahres-Stufenbildung im Tranchenkonzept auch eine laufende Transparenz und ein Bewusstsein für entsprechenden Politikerfolg innerhalb von Legislaturperioden.

Diese eindimensionale Erfolgsdimension „Einnamenschub-Gewinnung“ entspricht – im Vergleich zur bisherigen Praxis unbedingter Hilfeansprüche von Notlagenländern – auch tatsächlich dem im konditionierten Haushaltssanierungsverfahren zugrunde gelegten Prinzip einer an Gegenleistungen gekoppelten Hilfe („Zug-um-Zug“-Prinzip). Damit wird also ein **Leistungsmaßstab für die politisch Verantwortlichen** markiert, der in politischer, medialer und breiter öffentlicher Wahrnehmung einen unmittelbar positiven Zusammenhang zum Politikerfolg ermöglicht und insoweit die angestrebten Verhaltensweisen direkt „belohnt“.

Auf Anreizsubjekt-Ebene eines Notlagenlandes dürften in der politischen Praxis jedoch die Risiken von Sanktionen (im Sinne negativer Anreize bei zielwidrigem Verhalten) eine nochmals deutlich größere Rolle spielen. Denn wenn die Realisierung des selbst vorbereiteten und abgestimmten („eigenen“) Konsolidierungsprogramms (auch nur teilweise) schuldhaft scheitert, ergibt sich in direkter Folge ein namhafter Einnahmen- und Vermögensverlust, der dann unmittelbar als Politikmisserfolg identifizierbar ist.<sup>5</sup> Der Eintritt eines solchen Misserfolges

---

<sup>5</sup> Die unmittelbaren finanziellen Folgen dieser Sanktionen sind ebenfalls erheblich: Wenn die anstehende Stufe des Sanierungsprogramms von z.B. 400 Mio. Euro nicht erfüllt wird, bleibt eine Tranchensanierungshilfe von mind. 5 Mrd. Euro aus. Dies führt bei 5 % Zinssatz zu einer zusätzlichen Zinsbelastung Berlins von 250 Mio. Euro. Hinzu kommt, dass die Rating-Agenturen unter diesen Bedingungen die Unsicherheit, ob Berlin sein Programm erfüllen will, in eine Abstufung des Ratings übersetzen würden. Auch dies würde noch einmal die Zins-

unter den Rahmenseetzungen des konditionierten Verfahrens würde im Zweifel einen so erheblichen politischen (Ansehens-) Schaden einer Regierung bzw. im Falle Berlins des Senats verursachen, dass eine entsprechende Regierungsfortführung kaum möglich wäre.

Dies stellt jedoch die politisch Verantwortlichen vor extrem hohe Anforderungen. Jetzt wird den politischen Anreizen, wegen der hohen politischen Kosten tiefgreifenden Sanierungen auszuweichen, ein gleichgewichtiger finanzieller wie politischer Anreiz zu handeln entgegen gesetzt. Der Druck auf die politisch Verantwortlichen kommt also von zwei Seiten. Dies trifft vor allem die jeweiligen Ministerpräsidenten/ Bürgermeister. Denn die Finanzminister werden einen derartig engen Verpflichtungsrahmen (jedenfalls intern) durchaus als Hilfestellung werten, ebenso wie die Fachminister ihn als Erzwingungsinstrument konflikthafter und unpopulärer Entscheidungen verstehen werden. Die Ministerpräsidenten / Bürgermeister sind jetzt dem Druck von zwei Seiten ausgesetzt, ohne ausweichen zu können: Beide Alternativen, auszuweichen und damit nicht zu handeln oder aber entsprechend dieser Logik zu handeln, das heißt zu sanieren, haben für sie hohe politische Kosten zur Folge. Auf sie richten sich in dieser Konstellation nicht nur besondere Erwartungen, weil sie über die Richtlinienkompetenz verfügen (inzwischen auch in Berlin), sondern weil bei ihnen auch eine anspruchsvolle politische Überzeugungsarbeit liegt

- gegenüber ihrem Kabinett und dem Parlament;
- gegenüber der Verwaltung, die zahlreiche tiefgreifende Veränderungen erfahren wird
- und vor allem gegenüber der Öffentlichkeit und den vielfältigen organisierten Interessen.

Sie haben jetzt unter extremem Handlungsdruck die Last zu tragen, die die Politikergeneration der 90er Jahre durch verspätetes Anpacken von tiefgreifenden Sanierungsmaßnahmen in Form einer hohen Schulden- und Zinslast aufgebaut hat.

Diese Anforderungen sind mit oft üblichen und bislang häufig erfolgreichen politischen Strategien wie Flucht in symbolische Politik und die Verlagerung von Schuld auf Dritte nicht zu bewältigen. Sie stellen gleichermaßen hohe politische wie Managementanforderungen, und

---

kosten für die jährlich erforderliche Bruttoneuverschuldung Berlins (ca. 10 Mrd. Euro) erhöhen. Hinzu kommt, dass in jedem Fall ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden müsste. Fazit: Wenn 400 Mio. Euro Konsolidierungsrate nicht erbracht würden, hätte dies für Berlin eine zusätzliche finanzielle Belastung von ca. 300 Mio. Euro zur Folge. Dies begründet einen massiven finanziellen und politischen Anreiz, das selbst aufgestellte Sanierungsprogramm auch umzusetzen.

sie verlangen vor allem Mut. Wir vermögen nicht zu sagen, ob die derzeitig politisch Verantwortlichen diesen Herausforderungen gewachsen sein werden oder ob erst über den demokratischen Prozess jene Politiker gewählt werden, die ihnen besser begegnen können.

Die gezeigte Kombination aus eindimensional-finanzieller positiver Anreizsetzung und dem negativen Sanktionsrisiko erscheint allerdings nur tragfähig, wenn sichergestellt ist, dass der Konditionierungsmechanismus tatsächlich von beiden Seiten (Sanierungssubjekt und Hilfegeberseite) konsequent angewandt wird. Gerade die früheren Haushaltsnotlagenbeispiele zeigen – wie schon mehrfach angesprochen –, dass die stillschweigende Duldung von nicht auf nachhaltigen Sanierungserfolg gerichteten Verhaltensweisen letztlich mit dazu beiträgt, dass Sanierungen unabgeschlossen bleiben bzw. Konsolidierungssituationen fortbestehen. Aus diesen Gründen sieht unser konditioniertes Verfahren eine positive – und durchaus umfassend ausgelegte – **Mitwirkungsverpflichtung auch für die Geberseite vor:**

- Die Abstimmungspflicht des vom Sanierungsland auszuarbeitenden und vorzuschlagenden Sanierungsprogramms sieht im Ergebnis eine gegenseitige Verpflichtung auf Rechte und Pflichten vor; insoweit erfolgt damit eine Mitbindung der Geberseite.
- Dies umfasst (auch) die Verpflichtung zum kontinuierlichen Nachhalten des Sanierungserfolges, was ja auch schon mit dem Prüfen der jeweiligen Tranchenerfolge und damit der Freigabe von Hilfezahlungen fixiert ist und darüber hinaus auch eine – ggf. die Politik des Notlagensubjektes noch unterstützende – „Druckkulisse“ gewährleistet.
- Geberseitig erscheint für den erfolgreichen Ausgang des Konsolidierungsverfahrens ausschlaggebend, dass keinesfalls bei Tranchenmisserfolgen ungerechtfertigte Hilfeleistungen begeben werden. Solche ggf. aus politischen Kalkülen begründeten Leistungen würden die im Verfahren enthaltene positive Druckkulisse und auch die Anreizmechanismen auf der Nehmerseite unterlaufen. Zur Vermeidung ist auch die **Einbeziehung Unabhängiger** in die Überwachung des Sanierungsfortschritts und der Tranchenfreigaben unbedingt sinnvoll.
- Im Sinne einer Sanktion für die Geberseite ist in Fällen, in denen abweichend von den konditionierten Fortschrittskriterien und damit ungerechtfertigt Sanierungshilfen begeben werden, eine dann vorerst nicht mehr beschränkte „Mithaftung“ der Finanzhilfen-Geberseite dahingehend vorgesehen, dass die durch das Abweichen vom Sanierungspfad verursachten Folgen durch Hilfefortführung bzw. weitere Hilfen durch die föderale Gemeinschaft zusätzlich zu tragen sind. Damit soll insbesondere verhindert

werden, dass aufgrund kurzsichtiger „politischer Kumpanei“ dem Notlagenland Wege eröffnet werden, den Sanierungspfad ohne Sanktionsrisiken zu verlassen.

Die dargestellten „Mithaftungs-“Risiken der föderalen Gemeinschaft stellen spiegelbildlich zur Anreizstruktur beim Haushaltsnotlagensubjekt einen verbindlichen Rahmen dar, ohne den ein geregeltes Haushaltssanierungsverfahren – auch und gerade in einem politischen Raum – kaum funktionieren kann. Die explizite Mitwirkungsverpflichtung und auch der Sanktionsdruck auf die Geberseite rechtfertigt sich dabei v. a. auch aus der bisherigen problematischen Rolle des Finanzplanungsrates bei den Sanierungsprozessen im Saarland und auch in Bremen.

Die beidseitigen Anreizstrukturen versprechen insgesamt – bei erfolgter Abstimmung und Vereinbarung eines konditionierten Programms – hinreichende Aussichten, einen konsequenten Sanierungsfortgang sicherzustellen, weil Ausfluchtmöglichkeiten für alle Beteiligten reduziert werden. Dies gilt auch bei zwischenzeitlichen Veränderungen politischer Machtverhältnisse und/oder Verantwortlichkeiten.

Zu hinterfragen ist jedoch, ob die Anreizbedingungen zur anfänglichen Entwicklung und Vereinbarung eines konditionierten Sanierungsprogramms hinreichend sind. Aus heutiger Sicht scheinen zur Herstellung einer entsprechenden **Bereitschaft beider Seiten** v. a. folgende Tatbestände sinnvoll:

1. Generell müssen die Bedingungen, unter denen Sanierungshilfeansprüche gegenüber der föderalen Gemeinschaft geltend gemacht werden können, auf Grundlage der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der Regelungen des Maßstäbegesetzes präzisiert werden; eine entsprechende Klärung ist mit bzw. nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Normenkontrollantrag Berlins und letztlich auch in der diesbezüglichen politischen Diskussion zum Finanzföderalismus zu erwarten.
2. Bezogen auf Notlagensubjekte und damit Anwärter auf föderale Sanierungshilfen war in der Vergangenheit zu beobachten, dass sich strategische Konstellationen (und auch Strategien) herausbildeten, die letztlich konstruktiven Konsolidierungs(programm)-diskussionen und –realisierungen zuwiderliefen. Solche Konstellationen sind und waren u.a.:

- **Vergeblichkeits-, „Fallen“:** Speziell in massiven und langjährig aufgebauten Defizitsituationen erscheinen die Risiken, durch – politisch negativ bewertete – Konsolidierungsmaßnahmen gleichwohl keine Konsolidierungsfortschritte erreichen zu können, erheblich. In politischen Kalkülen erfolgt daraus die (nachvollziehbare) Schlussfolgerung, gar nicht oder ggf. nur ersatzhandelnd finanziell-konsolidierend zu agieren und insoweit die eigenen Kräfte nicht in unlösbaren Aufgabenstellungen zu binden. Dieses ist ggf. verknüpft mit Außenschuldzuweisungen (historisch nicht mehr beeinflussbare Faktoren, Fremdverschulden, externe Rahmendaten). Entsprechende Vergeblichkeits-, „Fallen“ sind im Zweifel nur durch Planperspektiven aufzufangen, in denen plausible Konsolidierungspfade bis hin zur echten Wiedergewinnung von Finanzgleichgewichten konkretisiert werden.
  - **Ausweich- und Verzögerungsstrategien:** Ggf. in Verbindung mit beschriebenen Vergeblichkeitseinschätzungen, ergeben sich aus dem Umstand fehlender Staatsbankrottmöglichkeiten regelmäßig Motive für die Negierung von Haushaltskrisen und damit einer Verschiebung entsprechender Lösungsanstrengungen auf spätere Legislaturperioden. Insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Probleme erfolgt häufig ein Aussetzen von Konsolidierungspolitik durch ungezügelte Verschuldung mit stabilitätspolitischer Rechtfertigung.
  - **Hoffungsstrategien:** Zyklisch wiederkehrende Einnamenschwankungen nach oben verleiten nachweislich zum Erlahmen von Konsolidierungsanstrengungen und gelegentlich sogar zu sanierungskonterkarierenden Budgetpolitiken.
  - **(Zu frühe) Konsolidierungsabbrüche:** Die Vollendung von Sanierungsprozessen bis hin zur Wiederherstellung uneingeschränkter finanzwirtschaftlicher Stabilität ist unter den Rahmenbedingungen politisch bestimmter Entscheidungsmechanismen schwierig, weil finanzpolitische Handlungs- bzw. Verteilungsspielräume sich bereits dann wieder eröffnen (oder reklamiert werden), wenn die gravierendsten Krisensymptome bewältigt sind.
3. Mittelfristig ist zur Vermeidung solcher Ausweichkonstellationen die Kodifizierung eines **finanzverfassungsrechtlich festgelegten Verfahrensregimes**, welches v. a. eine Verfahrensengangssetzung durch verschiedene Beteiligte vorsieht, zielführend. Denn bei ex ante



vorgegebenen Verfahrenszielen (nachhaltige finanzwirtschaftliche Stabilisierung) und klaren Pflichten-/Rechtestrukturen wird damit ein Haushaltssanierungsverfahren zu einem regulären („üblichen“) *Procedere*, welches weitgehend unabwendbar bei Vorliegen definierter Rahmendaten durchgeführt wird und damit auch politisch nur sehr eingeschränkt beeinflusst werden kann. In diesem Sinne – vergleichbar zu Insolvenzverfahren in der Wirtschaft – geht die Einleitung von Sanierungsverfahren nur mit eingeschränkten politischen Misserfolgswweisungen einher und kann als konstruktiver Schritt in Richtung auf Sanierung eingeordnet werden (Chancennutzung).

Selbstverständlich bleibt auch dieses konditionierte Sanierungsmodell – selbst wenn es kodifiziert wird – angesichts des starken politischen Drucks und entsprechender Phantasie von politisch Verantwortlichen Gefährdungen und Umgehungsversuchen ausgesetzt, wie zum Beispiel

- Schutzsuche in einer „Sündergemeinschaft“, d.h. Appell auf Aussetzen dieses Mechanismus durch Verweis auf andere „Sünder“;
- Tauschgeschäfte bzw. Verzeihenskumpanei mit dem Sanierungsgeber, die gerade im deutschen Föderalismus in der Vergangenheit durchaus eine Versuchung für den Bund darstellten, Bundesratsmehrheiten zu gewinnen;
- Vernebeln der entscheidenden Messgrößen gegenüber der Öffentlichkeit.

Solche Gefährdungen und Ausweichstrategien können jedoch durch eine fachlich starke und **unabhängige intermediäre Instanz**, die in ihrer Bewertung der Sanierungsschritte dem Sanierungsgeber vorgeschaltet ist, weitgehend abgemildert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn deren Bewertung Transparenzverpflichtungen unterliegt.

**Öffentliche Transparenz** über den Grad der stufenweisen Erfüllung der selbst gesetzten Sanierungsschritte ist nicht nur ein Schutz vor kollusiven Absprachen zwischen den staatlichen Ebenen. Sie ist auch erforderlich, um in der öffentlich-politischen Debatte über die meist kontroversen Neuausrichtungs- und Umbauentscheidungen Klarheit über Messlatten und den finanziellen Status herzustellen. Allein durch Transparenz über Erfüllungsgrade und damit erreichbare Hilfen zur Entschuldung oder eben deren Gefährdung kann ei-

ner, „fiscal illusion“<sup>6</sup> vorgebeugt werden. Nur wenn die Verbindung zwischen den Eigenanstrengungen des Sanierungslandes und der erreichbaren nächsten Tranche der Sanierungshilfe klar dargestellt wird, kann eine hinreichende öffentliche Unterstützung erreicht werden.

4. In den aktuell anhängigen Haushaltsnotlagenfällen – und hier besonders natürlich dem Fall Berlin – ergibt sich nach Abschluss des Normenkontrollverfahrens ohnehin die Chance, einen konditionierten Ansatz auf staatsvertraglicher Basis als konstruktiven (Neu-)Anlauf zur (Wieder-) Herstellung stabiler Finanzverhältnisse in Berlin zu nutzen. Das Inaussichtstellen eines substantiellen Sanierungshilfenbetrags (von vorgeschlagen 26,5 Mrd. Euro) dürfte gerade nach der nun mehrjährigen Negation des Berliner Hilfeanspruches durch den Bund ein hinreichendes Signal im Sinne eines positiven Anreizes sein, um die o. a. hemmenden Konstellationen zu vermeiden. Im Sinne einer solchen konstruktiven Hilfehaltung für Berlin seitens des Bundes und der föderalen Gemeinschaft dürfte darin auch die größte Chance liegen, dass die Berliner Politik selbst die internen Barrieren gegenüber einem nachhaltigen Sanierungskurs überwinden kann. Dies gilt verstärkt, wenn im Rahmen einer erwarteten Berliner Gesamtstrategie auch die wirtschaftliche Hauptstadtentwicklung und damit eine Aufbauperspektive angemessen abgesichert wird.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass sinnvolle und auch umsetzbare politische Konstellationen und Anreizstrukturen herstellbar sind, die Sanierungsprozesse wirksam unterstützen. In diesem Zusammenhang sind jedoch Paradigmenwechsel notwendig, um Haushaltsnotlagen viel stärker als bisher in gemeinschaftlicher Verantwortung vermeiden und – in Schieflagen – konsequent angehen zu können. Solche Paradigmenwechsel gehören dabei zu den grundlegenden Aufgaben von Finanzföderalismusreformen, wie sie u. a. auch mit den in dieser Studie (an-) diskutierten grundlegenden Neuordnungsvorschlägen der Finanzverfassung (wie z. B. bei Halsch) aufgegriffen werden. In der Lösung von Krisen – wie hier bei der Ausgestaltung des konditionierten Verfahrens speziell entwickelt – zeigen die Anreizmechanismen des Zugum-Zug-Verfahrens insoweit auszugsweise, wie sanierungspositive Bedingungen herstellbar sind.

---

<sup>6</sup> Rodden, 2005

### 3. *Konditionalitätsregime und Eigenstaatlichkeit Berlins*

Ein noch so sinnvolles und letztlich unvermeidbares Konditionalitätsregime zur finanziellen Gesundung Berlins wird immer wieder der besorgten Frage begegnen, ob nicht der dafür politisch und rechtlich zu zahlende Preis zu hoch ist, wenn ein solches Regime auf eine Preisgabe der Eigenstaatlichkeit Berlins hinausläufe. Diese Besorgnis ist jedoch unbegründet.

Zwar gibt es durchaus historische Beispiele für so etwas wie eine **vereinbarte Souveränitätsteilung** – Krasner spricht insoweit von „shared sovereignty“ –<sup>7</sup> im Zusammenhang mit einer exzessiven Verschuldung und dadurch bedingter Zahlungsunfähigkeit bisher souveräner Staaten. Krasner nennt als Beispiele des 19. Jahrhunderts das Osmanische Reich und Griechenland. Im Jahr 1875 war das Osmanische Reich bankrott, nachdem es sich zur Finanzierung des Krimkrieges finanziell übernommen hatte; Griechenland kollabierte finanziell im Jahre 1898 als Folge eines desaströsen Krieges mit der Türkei (Streit um Kreta). In beiden Fällen bestanden die Gläubigerländer auf der Errichtung einer internationalen Kontrollkommission, der weitreichende Vollmachten eingeräumt wurden, um nicht nur die Geld- und Währungspolitik zu kontrollieren, sondern auch um über die Einnahmen aus den bestehenden staatlichen Monopolen zu bestimmen. Diese Beispiele helfen jedoch nicht weiter: Wir sind nicht mehr im 19. Jahrhundert und haben es auch nicht mit einem Land zu tun, das wegen unbezahlbarer Kriegsabenteuer finanziell und politisch nicht mehr handlungsfähig ist.

Das richtige Vergleichspaar ist das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Gemeinschaft. In jedem Völkerrechtslehrbuch ist zu lesen, dass der weit fortgeschrittene europäische Integrationsprozeß, insbesondere aber die Errichtung der Währungsunion mit der Gründung der Europäischen Zentralbank und dem Maastrichter Stabilitätspakt dem klassischen Souveränitätsdogma wie ein Stein im Magen liegt<sup>8</sup>, gehört doch die staatliche Währungshoheit zu den wichtigsten Insignien des souveränen Staates. Diese Sichtweise wäre nur dann richtig, wenn das klassische Souveränitätsparadigma, das einen selbstgenügsamen abgeschlossenen Nationalstaat vor Augen hat, weiterhin die richtige Perspektive bieten könnte.

<sup>7</sup> Stephen D. Krasner, *Governance Failures and Alternatives to Sovereignty*, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford University, Working Paper Nr. 1/2004.

<sup>8</sup> Siehe stellvertretend dazu Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München 2005, S. 201 ff.

Dies ist hingegen nicht der Fall<sup>9</sup>. Die Prozesse der Europäisierung und Internationalisierung treffen – wie gerade am Beispiel Deutschlands besonders deutlich wird (Art. 23, 24 GG) – auf das **Konzept einer offenen Staatlichkeit**<sup>10</sup>, eines Staatstyps, der sich aus freien Stücken in die internationale Staatengemeinschaft oder einen supranationalen Zusammenschluß integriert, um dadurch – auch und gerade für sich – Kooperationsgewinne zu realisieren. So ist auch vom Bundesverfassungsgericht nicht ernsthaft daran gezweifelt worden, dass die Bundesrepublik Deutschland trotz des Beitritts zur Währungsunion weiterhin ein souveräner Staat ist und bleibt<sup>11</sup>.

Der richtige Schlüssel zum Verständnis von Eigenstaatlichkeit trotz Integration ist der **Begriff des Mitgliedsstaates**<sup>12</sup>. Der Mitgliedsstaat der EU – heiße er nun Deutschland, Italien oder Frankreich – ist nicht mehr der abgeschlossene, selbstgenügsame Nationalstaat des 19. Jahrhunderts, sondern ein **europäisierter Nationalstaat**, ein Vorgang, der ein gewandeltes Souveränitätskonzept verlangt, das – wie Georg Nolte es unlängst genannt hat<sup>13</sup> – nach oben offen, zur Seite jedoch nach wie vor geschlossen ist.

Wenn dies richtig ist, dass Mitgliedstaatlichkeit und Eigenstaatlichkeit durchaus miteinander vereinbar sind, und zwar auch dann, wenn die „Beitrittsmitgift“ in der Übertragung von Kompetenzen der Geld- und Währungspolitik besteht, dann gilt dies um so mehr für den Fall einer **ausgeprägten Bundesstaatlichkeit** wie der der Bundesrepublik Deutschland. Man wird sogar noch weiter gehen und sagen können, dass erst umgekehrt ein grundgesetzadäquater Schuh daraus wird: der Einbettung jedes Bundeslandes in die Architektur des Bundesstaates wäre das Bild einer selbstgenügsamen, abgeschlossenen Eigenstaatlichkeit der Länder völlig unangemessen. Nach der Architektur des Grundgesetzes sind die Länder von vornherein als vielfach und intensiv in die Gesamtstaatlichkeit eingebunden konstruiert, so dass man allenfalls von einer „embedded sovereignty“ sprechen könnte. Dies gilt auch und gerade für den

<sup>9</sup> Siehe dazu Ulrich K. Preuß, Souveränität. Zwischenbemerkungen zu einem Schlüsselbegriff des Politischen. Abschiedsvorlesung im Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin am 15. Februar 2006; siehe ferner G.F. Schuppert, Souveränität – überholter Begriff, wandlungsfähiges Konzept oder „born 1576 and still going strong“?, in: Hubertus Buchstein u.a. (Hrsg.), Souveränität – Recht – Moral. Staatsgewalt im Zeitalter der offenen Staatlichkeit. Symposium anlässlich des 65. Geburtstages von Ulrich K. Preuß, i.E.

<sup>10</sup> Siehe dazu Stephan Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, Berlin 1998; siehe ferner Rainer Wahl, Europäisierung und Internationalisierung. Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität, in: G.F. Schuppert/I. Pernice/U. Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 147 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

<sup>12</sup> Wahl (Fußnote 4), S. 163 ff.: „Die Bedeutung des Mitgliedstatus für den Staat“.

<sup>13</sup> Georg Nolte, Zum Wandel des Souveränitätsbegriffs, in: FAZ Nr. 79 vom 6. April 2005, S. 8.

**Finanzstatus der Bundesländer.** Sie verfügen – wie häufig beklagt wird – nur über eine sehr begrenzte Einnahmeautonomie, da alle ertragreichen Steuerarten bundesgesetzlich geregelt sind; auch bei der Ausgabenautonomie sind – schon wegen des Konnexitätsgrundsatzes von Art. 104 a Abs. 1 GG – die Spielräume eng. Darüber hinaus sind die Länder an die Vorgaben der Haushaltsgrundsätzegesetzgebung gebunden und auch insoweit integrierte Glieder des deutschen Bundesstaates. Es handelt sich daher – will man diesen Befund auf den Begriff bringen – bei den Bundesländern um eine von vorn herein **bundesstaatlich vorgeprägte und überwölbte Eigenstaatlichkeit**.

Wenn dies richtig ist, dann ist ein Haushaltsnotlagenverfahren und ein daraus sich ergebendes Konditionalitätsregime kein zusätzlicher Eingriff von außen in die eigenstaatliche Autonomie der Länder, sondern eine konkretisierende **Ausgestaltung des föderalen Systems**, ja geradezu die Bewährungsprobe für den deutschen Föderalismus in finanziellen Schlechtwetterzeiten und zugleich eine **Bewährungsprobe** für das vom Bundesverfassungsgericht so eindringlich beschworene bündische Prinzip des notwendigen Einstehens füreinander.

#### ***4. Konditionierte Haushaltsnotlagenregimes als ein Baustein einer stabilitäts-gerichteten Finanzverfassungsreform in Deutschland***

Die aktuelle wissenschaftliche Diskussion einschließlich der einschlägigen Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium zeigt, dass das Bewusstsein für den Bedarf eines wirksamen Haushaltsnotlagenverfahrens inzwischen breit ausgeprägt ist. Insoweit ist die Kodifizierung entsprechender Verfahren eine fest gesetzte Thematik bei den anstehenden Reformverhandlungen des Finanzföderalismus.

Dabei ist festzustellen, dass in der Diskussion um die Reform der Finanzverfassung verschiedene weitere Vorschläge eingebracht wurden und werden, die insbesondere auf die Prävention extremer Haushaltsnotlagen abzielen. Diese reichen von der Festlegung absoluter Verschuldungsverbote bis hin zur Umlegung der Maastricht-Kriterien (Verschuldungsanteile) als Verschuldungsrestriktionen auf alle Glieder des föderalen Systems. Auch die Konzentration der Verschuldung auf eine Instanz – den Bund – und damit verbunden veränderte Steueranteilsbestimmungen und Verschuldungsrestriktionen stehen zur Debatte. Dies geht einher mit der Diskussion um eine gerechtere Form der Ausgleichsmechanismen in der Bund-/ Länderfinanzierung, der unter Finanzaspekten tragfähigen Zahl von Bundesländern sowie auch der evtl. Zwangsauflösung chronisch finanzschwacher bzw. notleidender Bundesländer, soweit sie nicht mehr in der Lage sind, sich aus Notlagen mit eigener Kraft zu befreien. Nicht unerwähnt bleiben sollen auch Diskussionsrichtungen, in denen ein verstärkter Wettbewerbsföderalismus mit autonomerer Einnahmenpolitik speziell der Bundesländer gefordert wird, und natürlich der Streit um die Neuformulierung der bisher an Investitionsvolumina orientierten Verschuldungsgrenzen. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die jüngst publizierten Ideen von Halsch verwiesen, durch veränderte Finanzverteilungen, Finanzgesetzgebungskompetenzen und ein Verschuldungsverbot für Länder und Kommunen (auch) eine ganz neue Qualität einer Risikoprävention zu erreichen<sup>14</sup>.

Ohne näher auf die einzelnen Aspekte und Vorschläge dieser Reformdebatten einzugehen, bleibt jedoch festzuhalten, dass auch bei entsprechenden grundsätzlichen Veränderungen des Finanzföderalismus der Bedarf für wirksame Haushaltsnotlagenverfahren bestehen bleibt. Erstens gilt dieses natürlich für die bereits anhängigen und auch die latent in den kommenden

Jahren auftretenden Notlagenfälle, denn die dort heute bestehenden und kritischen Finanzstrukturen werden nur schwerlich im Zuge von Föderalismusreformen stabilisierbar sein. Zweitens – und wichtiger – besteht das Risiko von Haushaltsnotlagenfällen bei der in Deutschland gegebenen Autonomie der föderalen Glieder aber grundsätzlich auch bei Reformen der Finanzverfassung fort. Gerade die immer komplexer gewordenen Finanzierungsusancen in und zunehmend außerhalb der Haushalte bergen stets Risiken, die in extreme Haushaltsnotlagen und damit Hilfebedarfe münden können.

Nun ist aus Föderalismusreformen aber weder erwartbar noch wünschenswert, dass bündische Prinzipien und v. a. das gegenseitige Hilfeprinzip in Notlagen aufgehoben werden. Die Diskussion der heute anhängigen Fälle zeigt jedoch sehr deutlich, dass entsprechende Hilfen zu ihrer Wirksamkeit sachgerechte Verfahrensregelungen benötigen.

In diesem Sinne muss das Fehlen entsprechender Verfahrensregelungen als bedauerliche Altlast gelten. Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits frühzeitig mit seinen Forderungen nach entsprechender Regelung erkannt, dass auch zukünftig der Bedarf entsprechender Haushaltsnotlagenregimes auftreten wird. Dass nun in einer Situation, in der gleich drei akute Haushaltsnotlagenfälle zu bewältigen und weitere Krisenfälle absehbar sind, wertvolle Zeit mit der Feststellung der Notlagenstati und Streitigkeiten um Hilfeberechtigungen verstreicht, ist in diesem Kontext schwer verständlich.

Deshalb ist das – auch in seiner Hauptstadtfunktion und damit bundesstaatlichen Relevanz – konditionierte Haushaltsnotlagenregime für Berlin auch eine echte Chance, die föderale Kraft zu beweisen, notleidenden Gliedern durch eine angemessene und wirksame Hilfe in Krisen beizustehen.

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu Volker Halsch, „Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern – Plädoyer für einen praktischen Neuanfang (2006, Working Paper der Hertie School of Governance).





## ***Literatur***

*Abgeordnetenhaus Berlin*: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“. Drucksache 15/4000, 2005.

*Abgeordnetenhaus Berlin*: Stellungnahme des Senats zum Schlussbericht der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“. Drucksache 15/4156, 2005.

*Arndt, Olaf/ Waluga, Monika*: Städte-Benchmarking und empirische Maßstäbe für Sonderlasten, in: Haller, Frank/ Schönert, Matthias (Hrsg.): Stadtstaaten und Finanzausgleich. Regionalwirtschaftliche Studien Nr. 19. Bremen BAW, 2004.

*Baretti, Christian/ Huber, Bernd/ Lichtblau, Karl/ Parsche, Rüdiger (2001)*: Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich - Ökonomische Analyse und Reformbedarf, in: ifo-Schnelldienst 54 (3): 17-24.

*Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen 1992.

*Bauer, Hartmut*: Art. 20 (Bundesstaat), in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, Tübingen 1998.

*Benz, Arthur*: Föderalismus als dynamisches System. Die Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse im föderativen Staat, Opladen 1985.

*Berensmann, Kathrin*: Die Einbeziehung privater Gläubiger in die Prävention und Bewältigung von internationalen Verschuldenskrisen, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 7/2003, Bonn 2003.

*Berlin Partner*: Biotechnologie – Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, 2004.

*Berlin Partner*: Gesundheitsmarkt Berlin, 2004.

*Berlin Tourismus Marketing*: Berlin – Wirtschaftsfaktor Tourismus, 2004.

*Berlin Tourismus Marketing*: Kongressstatistik 2004, 2005.

*Berlin Tourismus Marketing*: Presse-Basistext „Kulturmetropole Berlin - Tradition und Trends“, 2005.

*Berlin-Brandenburg Aerospace Allianz*: Luft- und Raumfahrt in Berlin-Brandenburg: Kernkompetenz – Vision – Strategie. (Autor: Martin Menrath), 2004.

*Bertelsmann Stiftung*: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005, 2005.

*Besendorfer, Daniel/ Dang, Emily/ Raffelhueschen, Bernd*: Die Schulden und Versorgungspflichten der Länder – Was ist und was kommt. Diskussionspapier 10 des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2006.

*Beyer, Wolf und Friedrich Bluth*: „Demographische Entwicklung in der Metropolregion Berlin-Brandenburg“. Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie 2/2004, S.52-55.

*Biedenkopf, Kurt und Philipp-Christian Wachs*: „Die neue Berlin-Frage – Welche Rolle spielt eine Hauptstadt in einem föderalen Staat?“ Recht und Politik – Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik Nr.4/2004, S.195-200.

*BioTOP Berlin-Brandenburg*: Biotech Report 2003/2004, 2004.

*Birk, Dieter*: Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 85-90.

*Blanchard, Olivier Jean*: Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators, in: Verbon, H. A. A. und F. A. A. M. van Winden (Hrsg.), The Political Economy of Government Debt, 1993, S. 307-325.

*Blanchard, Olivier Jean et. al.*: The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, 15, 1990, S. 7-36.

*Blanckart, Charles Beat*: Haftungsgrenzen im föderalen Staat. Wider die prämienlose Vollkaskoversicherung. Ein Regelwerk zur Eindämmung der Staatsverschuldung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.2005, 13.

*Blum, Peter*: Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, in: Ständige Deputation des deutschen Juristentages (Hrsg.): Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages, Band I, Gutachten I, München 2004.

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang:* Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: Achterberg, Norbert/ Krawietz, Werner/ Wyduckel, Dieter (Hrsg.): Recht und Staat im sozialen Wandel. Festschrift für Hans-Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, Berlin, 1983, 317 –331.

*Bomsdorf, Eckard und Bernhard Babel:* Deutschlands Millionenstädte im demographischen Wandel. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Heft 116/2005.

*Boston Consulting Group:* Evaluierung und Neuordnung der Wirtschaftsförderung in Berlin. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, 2004.

*Brake, Klaus und Sven Iversen:* Ideen für Berlin – Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge für Berlin. Konrad Adenauer-Stiftung, 2004.

*Brake, Klaus/ Iversen, Sven:* Ideen für Berlin. Eine Synopse strategischer Entwicklungsvorschläge. Zukunftsforum Politik Nr. 57, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2004.

*Büttner, Thiess/ Schwager, Robert/ Stegarescu, Dan:* Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States. ZEW Discussion Paper, No. 04-18: ZEW 2004.

*Brenke, Karl et al.:* „Bausteine für die Zukunft Berlins“. DIW-Wochenbericht Nr. 10/2002.

*Budäus, Dietrich:* Rating von Bund, Ländern und Kommunen: Wie kreditwürdig ist der öffentliche Sektor?, Discussion Paper, Universität Hamburg, 2005.

*Buiter, Willem, Giancarlo Corsetti & Nouriel Roubini:* Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht, Economic Policy 1993, S. 58-100, 1993.

*Bull, Hans Peter/Mehde, Veith 2000:* Der rationale Finanzausgleich – ein Gesetzgebungsauftrag ohnegleichen, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2000, S. 305 – 314.

*Bundesverfassungsgericht:* Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 86. Band, Stuttgart, Entscheidung Nr. 13, 1993, S. 148 ff.

*BVerfG* vom 14.2.2003 – 2 BvQ 3/03.

*Conrad, Jan Hendrik:* Die Geschichte der ungleichen Verträge im neueren Völkerrecht, Marburg 1999.

Dabrowski, Martin/Fisch, Andreas/Gabriel, Karl/Lienkamp, Christoph (Hrsg.): Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten, Berlin 2003.

*Der Regierende Bürgermeister von Berlin/ Senatskanzlei (Hrsg.): Die Berlin-Studie - Strategien für die Stadt.* Berlin 2001.

*Dicke, Hugo/ Glismann, Hans H.: Privatisierungskataster - ein Diskussionsbeitrag zur Sanierung Berlins.* Expertise im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V., Kiel: Unternehmerinstitut, 2004.

*Dannemann, Günter:* Ansatzpunkte zur Sanierung der Stadtstaaten, Vortrag/begleitende Unterlagen im Rahmen der 8. Sitzung der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ am 18. Juni 2004. Forschungsstelle für Finanzpolitik/Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V., Bremen 2004.

*Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger:* Völkerrecht, Band I/3: Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Auflage, Berlin 2002.

*Deutsche Nationalstiftung:* Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert? Kurt Biedenkopf, Dirk Reimers, Armin Rolfink (Hrsg.), Opladen 2003.

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und REGIOCONSULT:* Das Verarbeitende Gewerbe Berlins im Strukturwandel – Tätigkeitsprofil und Verflechtung mit dem Dienstleistungssektor. Senatsverwaltung für Wirtschaft und IHK Berlin (Hrsg.), 2002.

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung:* Kultur als Wirtschaftsfaktor in Berlin. Eine Studie im Auftrag der IHK Berlin, 2002.

*Dreyer, Mathias/Richter, Walter:* Dezentrale Organisationsformen im Neuen Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 171-178.

*Eickmann, Dieter/ Flessner, Axel/Irschlinger, Friedrich/Landfermann, Hans-Georg/ Marotzke, Wolfgang, Stephan, Guido:* Heidelberger Kommentar zur Insolvenzordnung, Heidelberg 2006.

*Eltges, Markus/ Zarth, Michael/ Jakubowski, Peter/ Bergmann, Eckhard:* Die Berücksichti-

gung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2001.

*Enderlein, Henrik*: Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion. Frankfurt/Main 2004.

*Engelsing, Felix*: Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 10, Stuttgart 1999, S. 158.

*Enright, Michael*: „Regional Clusters: What we know and what we should know.“, 2001.

*Expertenkommission Staatsaufgabenkritik*: Abschlussbericht. Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, 2001.

*Faber, Angela*: Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2005, S. 933-946.

*Fiedler, Jobst*: Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik – „Make or Buy“, Deregulierung, strategische Steuerung, in: Blanke u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998.

*Fiedler, Jobst*: Ohne schlanken Staat keine Überwindung der Finanzkrise – Ein Siebenjahresprogramm zur Modernisierung der Verwaltung Hamburg (Roland-Berger-Studie), Hamburg 2005.

*Fiedler, Jobst*: Zur Praxisumsetzung umfassender Verwaltungsreformen in Großstädten: Die Hauptaufgabe liegt noch vor uns, in: Eckhard Schröter (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – lokale, nationale und internationale Perspektive. Festschrift für Hellmut Wollmann, Opladen 2001.

*Finanzsenator der Freien Hansestadt Bremen*: Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich – Benchmarking-Bericht 2005, Bremen 2005.

*Fischer, Joachim, Ramona Pohl und Klaus Semlinger*: Berlins Industrie nach der Wiedervereinigung – Was bringt die neue Gründerzeit? (Herausgeber IBB), Berlin 2005.

*Fischer-Menshausen, Herbert*: Art 107 GG, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3 (Art. 70-146), 3. Auflage, München 1996.

*Fox, Klaus-Peter:* Das Rating von Ländern bei der Kreditaufnahme ist verzichtbar, in: Wirtschaftsdienst (2002), S. 357-363.

*Frank, Björn und Marco Mundelius:* „Kreativbranchen in Berlin“. DIW Wochenbericht Nr. 44/2005.

*Franzius, Claudio:* Governance und Regelungsstrukturen (WZB Discussion-Paper der Forschungsprofessur/Querschnittsgruppe „Neue Formen von Governance“), Berlin 2005.

*Friauf, Karl Heinrich:* Staatskredit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band IV (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Heidelberg, 1999, § 91.

*Geppert, Kurt und Dieter Vesper:* Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust. Wochenbericht des DIW 6/2006, S. 65-75.

*Geppert, Kurt und Martin Gornig:* „Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins“. DIW-Wochenbericht Nr. 26/2003.

*Geppert, Kurt und Martin Gornig:* „Berlin: Potentiale einer neuen wirtschaftlichen Dynamik“. DIW Wochenbericht Nr. 44/2005.

*Geppert, Kurt/Vesper, Dieter:* Hauptstadtrolle Berlins: Wirtschaftlich ein Gewinn, fiskalisch ein Verlust. DIW Berlin Wochenbericht 6/2006, S. 65-74.

*Gschwendtner, Helmut:* Grenzen der Staatsverschuldung unter besonderer Berücksichtigung des Staatshaushaltes von Baden-Württemberg, Tübingen 1981.

*Häde, Ulrich:* Solidarität im Bundesstaat - Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1992 zum Länderfinanzausgleich (BVerfGE 86, 148), in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S.461-470.

*Hagist, Christian/ Raffelhueschen, Bernd/Weddige, Olaf:* Brandmelder der Zukunft – Die Generationenbilanz 2004. Diskussionspapier 12 des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 2006.

*Halsch, Volker:* Berlin im Geflecht der Bund/Länder-Finanzbeziehungen. Vortrag an der Freien Universität Berlin, Mai 2005.

*Halsch, Volker:* Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Working Paper No. 5 der Hertie School of Governance, Oktober 2006.

*Handelskammer Hamburg:* Metropole der Dynamik – Hamburgs Weg in die europäische Spitze, Hamburg 2004.

*Hauptmeier, Sebastian / Heipertz, Martin / Schuknecht, Ludger:* Expenditure reform in industrialised countries. A case study approach. European Central Bank, Working Paper No. 634 (Mai 2006).

*Hefeker, Carsten:* Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, in: Wirtschaftsdienst 2002, S. 684-688.

*Heinemann, André W.:* Notwendigkeit einer bundesstaatlichen Strategie für Haushaltsnotlagen. In: Wirtschaftsdienst 2, 2006, S. 112-119.

*Heinemann, André:* Die Wirtschaftskraft der Stadtstaaten im Vergleich mit Großstädten. 1/2005, Bremen: Forschungsstelle Finanzpolitik, 2005.

*Heintzen, Markus:* Der Bund und die Finanzen seiner neuen Hauptstadt; in: Jacobs, Rainer/ Papier, Hans-Jürgen/ Schuster, Peter-Klaus: Festschrift für Peter Raue zum 65. Geburtstag am 4. Februar 2006, Berlin 2006, S. 83-98.

*Henke, Klaus-Dirk:* Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 643-658.

*Henke, Klaus-Dirk/Schuppert, Gunnar Folke:* Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden 1993.

*Hesse, Konrad:* Der unitarische Bundesstaat, Heidelberg 1962.

*Hesse, Konrad:* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, Heidelberg 1988.

*Heuer, Hans:* Berlin 2010 – Global City des Wissens. Edition StadtWirtschaft, 2000.

*Höfling, Wolfram:* Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993.

*Huber, Bernd:* Haushaltsnotlage in Berlin? Finanzwissenschaftliches Gutachten für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2004.

*Huber, Bernd:* "Anmerkungen zu der Stellungnahme ‚Zur Beurteilung der finanz-politischen Lage des Landes Berlin‘ der Senatsverwaltung für Finanzen“, als Anlage zum Schriftsatz von Selmer, vom 19. 7. 2005 im Auftrag der Bundesregierung, 2005.

*Hübler, Karl-Hermann:* Chancen vertan? – Anmerkungen zu einer Zukunftsstudie für Berlin, in: Planungsrundschau (03/04) 2002.

*Hufen, Friedhelm:* Über Grundlagengesetze, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates, Baden-Baden 1998, 11-26.

*Hugo Dicke und Hans Glismann:* Privatisierungskataster – Ein Diskussionsbeitrag zur Sanierung Berlins. Expertise im Auftrag der ASU, 2004.

*Hummel, Marlies/ Leibfritz, Willi:* Die Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, 1986.

*Hummel, Marlies:* Einwohnerwertung der Stadtstaaten gemäß § 9 Abs. 2 FAG. Aktualisierung der Ergebnisse des Gutachtens des ifo-Instituts aus dem Jahre 1986/87, 2001.

*IHK Berlin und Landessportbund Berlin:* Sportwirtschaft in Berlin – Die ökonomische Bedeutung von „Sportwirtschaft“ sowie „Sport und Wirtschaft“, 2000.

*IHK Berlin:* Zahlen, Daten und Fakten im Berlin-Tourismus, Dezember 2005.

*IHK Berlin:* Gesundheitsmarkt Berlin – Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung, 2002.

*IHK Berlin:* Die 100 größten Arbeitgeber der Berliner Wirtschaft, 2005.

*Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln:* Wirtschaftliche Effekte des Airports Berlin Brandenburg International BBI. Studie im Auftrag der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH, 2005.

*Internationale Bauakademie Berlin:* Internationale Bauakademie Berlin – Idee, Programm, Rekonstruktion, 2003.



*Investitionsbank Berlin*: Berlin – Wirtschaft im Überblick, 2005.

*Investitionsbank Berlin*: Berlin – Wirtschaft im Überblick, 2006.

*Isensee, Josef*: Die Insolvenzfähigkeit des Staates, in: Heintzen, Markus/Kruschwitz, Lutz (Hrsg.): Unternehmen in der Krise, Berlin 2004, S. 227-257.

*Jann, Werner*: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 74-83.

*Jost, Christoph*: Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung IV-03, S. 25.

*Jost, Christoph*: Argentinien: Umfang und Ursachen der Staatsverschuldung und Probleme der Umschuldung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung – Auslandsinfo 11/2003, S. 29-63.

*Jost, Christoph*: KAS-Auslandsinfo 11/2003, S. 29 (36).

*Kämmerer, Jörn Axel*: Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2005, Heft 3, S. 651-676.

*Keller / Kolling*: BKR 2005, 1 (1).

*Keller*: BKR 2003, 313 (313).

*Keller*: BKR 2003, S. 313 (313).

*Kerber, Markus C.*: Der verdrängte Finanzvorstand, Berlin/Heidelberg 2002.

*Kerber, Markus C.*: Auf dem Weg zum Bundesfinanzrat? (Diskussionspapier 2005/06), Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation der TU Berlin (Hrsg.) 2005.

*Kirchhof, Ferdinand*: Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, S. 749-757.

*Klatt, Hartmut*: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenz-föderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, Aus Politik und Zeitgeschichte D 31/1982, S. 3-24.

*Kloepfer, Michael und Matthias Rossi:* Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, in: *VerwArch.* 94, 2003, S. 319-344.

*Kommission für die Finanzreform (Troeger-Kommission):* Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland , 2. Auflage, 1966.

*Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate (Hrsg.):* Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt, Berlin 2006.

*Korioth, Stefan:* Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997.

*Korioth, Stefan:* Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997.

*Korioth, Stefan:* Maßstabsgesetzgebung im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Abschied von der „rein interessenbestimmten Verständigung über Geldsummen“?, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 2002, S. 335-353.

*Köttgen, Arnold:* Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, Stuttgart u.a. 1965.

*Krätke, Stefan:* Ansatzpunkte zur Stärkung der Wirtschaftspotentiale Berlins. Vorlage für die Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ 2004.

*Krätke, Stefan:* Global Media Cities in a Worldwide Urban Network. *GaWC Research Bulletin* 80, 2002.

*Kratzmann, Horst:* Der Staatsbankrott. Begriff, Erscheinungsformen, Regelung, in: *Juristenzeitung (JZ)* 1982, S. 319-325.

*Kröhnert, Steffen et al.:* Deutschland 2020 – Die demographische Zukunft der Nation. Berlin-Institut, 2004.

*Kurbach, Janina:* Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken, Opladen 2003.

*Landfermann, Hans-Georg:* Vor §§ 270 ff InsO, in: Eickmann, Dieter/Flessner, Axel/Irschlinger, Friedrich/Landfermann, Hans-Georg/ Marotzke, Wolfgang, Stephan, Guido (Hrsg.): *Heidelberger Kommentar zur Insolvenzordnung*, Heidelberg 2006.

*Lerche, Peter:* Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Blumenwitz, Dieter/Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 299-319.

*Linck, Joachim:* Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung – ein dogmatischer und politischer Irrweg, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2000, 325 – 329.

*Liu, Lili und Michael Waibel:* Subnational Insolvency. Cross-country Experiences and Lessons, Discussion Paper, Welt Bank, Juli 2006.

*Loeser, Roman:* Wahl und Bewertung von Rechtsformen für öffentliche Verwaltungsorganisationen, in: Speyerer Arbeitshefte Nr. 83, Speyer 1988.

*Lohmann, Joachim:* Schuldenbegrenzung: Maastricht statt Kreditobergrenze. In: Verwaltung und Management, 11. Jg. 2005, Heft 6, S. 284 – 297.

*Lücke, Jörg:* Die allgemeine Gesetzgebungsordnung. Zu den verfassungsimmanenten Grundpflichten des Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2001, 1-49.

*Mahrenholz, Gottfried:* Art 109 GG, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz (AK-GG), 2. Aufl. Neuwied 1989.

*Matthiesen, Ulf (Hrsg.):* An den Rändern der Deutschen Hauptstadt, 2002

*Maurer, Hartmut:* Staatsrecht I, 4. Auflage, München 2005.

*Mayntz, Renate:* Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke: Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 11-20.

*McKinsey:* Cluster. Themenheft Wissen (Nr.1), 2002.

*Medienboard Berlin-Brandenburg:* Medien. IT. Kommunikation – Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, 2004.

*Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg:* Grundsätze zur weiteren Ausgestaltung des Tourismus im Land Brandenburg, 2002.

*Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg: Jahreswirtschaftsbericht 2005.*

*Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg: Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung, 2005.*

*Mlynek, Dieter:* Anmerkungen zur Kommunalaufsicht in Zeiten knapper Kassen, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.)* 1995, S. 54-59.

*Müller, Nikolaus:* Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional Choice), Köln u.a. 1993.

*Müller-Jentsch, Daniel:* Standortstudie Berlin – Eine clusterbasierte Analyse der wirtschaftlichen Potentiale in der Hauptstadtregion. Zur Veröffentlichung als Arbeitspapier der Hertie School of Governance vorgesehen; hier zitiert aus Manuskriptfassung vom 11. Oktober 2006.

*Mundelius, Marco und Björn Frank:* Medien- und IT-Wirtschaft in Berlin und Brandenburg. DIW, 2004.

*Mundelius, Marco und Wencke Hertzsch:* „Berlin – Da steckt Musik drin“. DIW Wochenbericht Nr. 14/2005

*Ohler, Christoph:* Der Staatsbankrott, *Juristenzeitung (JZ)* 2005, S. 590-599.

*Organisation for Economic Cooperation and Development und Investitionsbank Berlin:* Urban Renaissance Studie Berlin. OECD, 2003.

*Organisation for Economic Cooperation and Development:* Innovative Clusters – Drivers of National Innovation Systems. OECD, 2001.

*Ossenbühl, Fritz:* Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, 1988, Band III, § 62.

*Ossenbühl, Fritz:* Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: derselbe (Hrsg.), *Regionalismus und Föderalismus in Europa*, Baden-Baden 1990, S. 117-165.

*Paulus, Christoph G.:* Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten, in: *Wertpapiermitteilungen (WM)* 2002, S. 725-734.

*Paulus, Christoph G.*: A Statutory Procedure for Restructuring Debts of Sovereign States, in: Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW) 2003, S. 401-406.

*Paulus, Christoph G.*: Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, in: ZInsO 2003, S. 869-872.

*Paulus, Christoph G.*: Grundlagen des neuen Insolvenzrechts – Liquidations- und Planverfahren, in: Deutsches Steuerrecht (DStR) 2004, S. 1568-1575.

*Peffekoven, Rolf*: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, Finanzarchiv 1994, S. 281-311.

*Popitz, Johannes*: Der Reichssparkommissar, in: Deutsche Juristenzeitung (DJZ) 1927, Spalte 123-127.

*Prognos-Institut*: Bedeutung der Hauptstadtfunction für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Berlin. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, 2003.

*Prognos-Institut*: Zukunftsatlas 2006 – Welche Branchen in Deutschland Wachstum bringen, 2006.

*Quadriga-Partner*: Masterplan zur Entwicklung Berlins zu einem Kompetenzfeld für Biotechnologie und Biomedizin, 2005.

*Quadriga-Partner*: Masterplan zur Entwicklung Berlins zu einem Kompetenzzentrum für Medizintechnik, 2005.

*Rechnungshof von Berlin*: Bericht über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG). Berlin 2004.

*Rechnungshof von Berlin*: Bericht über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG). Berlin 2006.

*Rechnungshof von Berlin*: Ergebnisbericht 2005. Berlin 2005.

*Rechnungshof von Berlin*: Jahresbericht 2004, Berlin 2004.

*Rechnungshof von Berlin*: Jahresbericht 2005, Berlin 2005.

*Reichard, Christoph:* Institutionelle Wahlmöglichkeiten, in: Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus (Hrsg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996, S. 101-125.

*Rengeling, Hans-Werner:* Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Heidelberg 1990.

*Rischer, Herbert:* Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe, Heidelberg 1995.

*Rodden, Jonathan:* The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World, in: American Journal of Political Science, Vol. 46, Nr. 3, Juli 2002, S. 670-687.

*Rodden, Jonathan:* Achieving Fiscal Discipline, in: Federations: Germany and the EMU. MIT Discussion Paper 2005.

*Rosenfeld, Martin et al.:* Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 2004.

*Roth, Herbert:* Verfassungsrecht und Insolvenzrecht, in: Reinhard Mußnug (Hrsg.), Rechtsentwicklung unter dem Bonner Grundgesetz, 1990, S. 187-212.

*RWI:* Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich. Gutachten im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., 1999.

*Sarrazin, Thilo:* Hintergrundmaterial – Die Haushaltsnotlage Berlins und die eigenen Anstrengungen zur Sanierung; Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) Berlin, Oktober 2006.

*Scharpf, Fritz W.:* Föderalismus an der Weggabelung: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, S. 579-587.

*Scheuner, Ulrich 1962:* Struktur und Aufgaben des Bundesstaats in der Gegenwart, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1962, S. 641-648.

*Schneider, Hans-Peter:* Die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland, NJW 1991, 2448.

*Schneider, Hans-Peter/Berlitt, Uwe:* Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, NVwZ 2000, S. 841-848.

*Schulze-Fielitz, Helmuth:* Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 55, 1996, S. 231-277.

*Schulze-Fielitz, Helmuth:* Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung, in: Juristenzeitung (JZ) 2004, S. 862-871.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 42, 1984, S. 217-266.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Die neue Ungleichheit – der deutsche Föderalismus vor neuen Herausforderungen, in: Becker, Josef (Hrsg.): Wiedervereinigung in Mitteleuropa, München 1992, S. 219-238.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden 1993, S. 65-114.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, S. 26-42.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Institutional Choice im öffentlichen Sektor, in: Dieter Grimm (Hrsg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 647-684.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in: Die Verwaltung, Beiheft 4/2001, S. 201-252.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Vor Art. 104a GG ff., Kommentierung, in: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band II, Heidelberg 2002.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Gemeinwohl, das, Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: derselbe/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz, WZB-Jahrbuch 2002, Berlin 2002, S. 19-64.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2003.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Koordination durch Struktursteuerung als Funktionsmodus des Gewährleistungsstaates, in: Benz, Arthur/ Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin 2004, S. 287-294.

*Schuppert, Gunnar Folke:* Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: derselbe (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2005, S. 371-469.

*Schuppert, Gunnar Folke und Matthias Rossi:* Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat. Hertie School of Governance, Working Paper No. 3, Berlin 2006.

*Seitz, Helmut:* Quo Vadis Berlin? Eine ökonomische Analyse, in: R. Pohl und H. Schneider (Hrsg.), Wandeln oder weichen: Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland, IWH-Halle, 1997, S. 205-238.

*Seitz, Helmut:* Finanzierung und Finanzprobleme der neuen Länder, in: Informationen zur Raumentwicklung, Sonderausgabe, '10 Jahre deutsche Einheit', Heft 12/2001.

*Seitz, Helmut:* Haushaltsnotlage in Berlin?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 2, 2003, S. 259-280.

*Seitz, Helmut:* Ein Vorschlag zur Umsetzung des Korb 2 im Solidarpakt II, 2004, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation>.

*Seitz, Helmut:* Benchmarking-Report Brandenburg – Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich. Gutachten für das Brandenburger Ministerium für Finanzen, 2002.

*Seitz, Helmut:* Die finanzpolitische Voraussetzungen einer Fusion der beiden Länder Berlin und Brandenburg. Gutachten im Auftrag der UVB, 2004.



*Seitz, Helmut:* Finanzpolitik in Berlin zwischen Eigenanstrengungen und Haushaltsnotlagenhilfe. Hertie School of Governance, Working Paper No. 4, Berlin 2006.

*Selmer, Peter:* Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 52, Jg. 1993, S. 10 - 70.

*Senatskanzlei Berlin:* Die Berlin Studie – Strategien für die Stadt, Berlin 2000.

*Senatsverwaltung Berlin:* Gesundheitsregion Berlin, Berlin 2004.

*Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) Berlin:* Finanzplanung von Berlin 2005 – 2009. Berlin 2005.

*Senatsverwaltung für Finanzen:* „Politische Handlungsfähigkeit in Zeiten knapper Kassen“. Folienpräsentation des Finanzsenators Sarrazin, Berlin 2005.

*Senatsverwaltung für Finanzen:* Beteiligungsbericht 2005 – Geschäftsjahr 2004., Berlin 2005.

*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung:* Bevölkerungsentwicklung in der Metropolregion Berlin 2002-2020, Berlin 2005.

*Senatsverwaltung für Wirtschaft und Senatsverwaltung für Kultur:* Kulturwirtschaft in Berlin – Entwicklung und Potentiale 2005, Berlin 2005.

*Senatsverwaltung für Wirtschaft:* Wirtschaftsstandort Berlin – Entwicklungskonzept für den produktions-geprägten Bereich, Berlin 2000.

*Senatsverwaltung für Wirtschaft:* Tourismuskonzept für die Hauptstadtregion Berlin, 2004.

*Senatsverwaltung für Wirtschaft:* Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht 2006, Berlin 2006.

*Senatsverwaltung für Wirtschaft:* Wirtschafts- und Arbeitsmarktbericht 2005, Berlin 2005.

*Staatskanzlei Hamburg:* Fortschreibung des Leitbilds: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Senatsdrucksache, 2003.

*Staatskanzlei Hamburg:* Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Senatsdrucksache, 2002.

*Staatskanzlei Saarland: Innovationsstrategie (Zwischenbilanz), Juni 2004.*

*Staatskanzlei Saarland: Innovationsstrategie für das Saarland, Oktober 2001.*

*Standke, Klaus-Heinrich: Berlin im Standortwettbewerb – Zur Notwendigkeit eines integrierten Berliner Strategiekonzeptes gegenüber der EU-Osterweiterung. Wirtschaftsforum Berlin, 2004.*

*Statistisches Bundesamt: Unternehmen der Biotechnologie in Deutschland, 2005*

*Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: „Innovationsindex“. Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Oktober 2004.*

*Statistisches Landesamt Berlin: Statistisches Jahrbuch 2005, Berlin 2005.*

*Thunert, Martin: „Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?“. Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 51/2003.*

*Tsebelis, George: Veto-Players: How Political Institutions Work, New York 2002, NY.*

*UVB und Senatsverwaltung für Wirtschaft: Berlin 2004-2014 – Eine Wachstumsinitiative, 2004.*

*UVB und Senatsverwaltung für Wirtschaft: Flughafen Berlin Brandenburg International (BBI) – Wachstumschance für die Region, 2005.*

*UVB und Senatsverwaltung für Wirtschaft: Mittel- und Osteuropa – Eine Wachstumschance für Berlin, 2004.*

*UVB und Senatsverwaltung für Wirtschaft: Monitoring 2005: Berlin 2004-2014 – Eine Wachstumsinitiative, 2005.*

*UVB und Senatsverwaltung für Wirtschaft: Wirtschaft und Politik für Tourismus in der Hauptstadtregion Berlin, 2005.*

*Vesper, Dieter: Die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich - mehr als gerechtfertigt, in: Wochenbericht des DIW (11/01) 2001.*

*von Mutius, Albert:* Die Steuerung des Verwaltungshandels durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 42, Jg. 184, S. 147-215.

*Wagschal, Uwe / Wenzelburger, Georg:* Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich, hg. von der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2006.

*von Schweinitz, Sebastian:* Das Maßstäbengesetz, Baden-Baden 2003.

*Waldhoff, Christian:* Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2000, S. 193-221.

*Weigeldt, Klaus:* Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten. Zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht, Aachen 1991.

*Wendt, Rudolf:* Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band IV (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Heidelberg, 1999 § 104.

*Wendt, Rudolf:* Antrag des Saarlandes an das Bundesverfassungsgericht vom 10. September 2005.

*Willy-Scharnow-Institut für Touristik (FU Berlin):* Das Ausflugsverhalten der Berliner 1998. Erstellt im Auftrag der TMB, 1999.

*Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001:* Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung der Haushalte, Bonn.

*Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2004:* Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1992:* „Zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn.

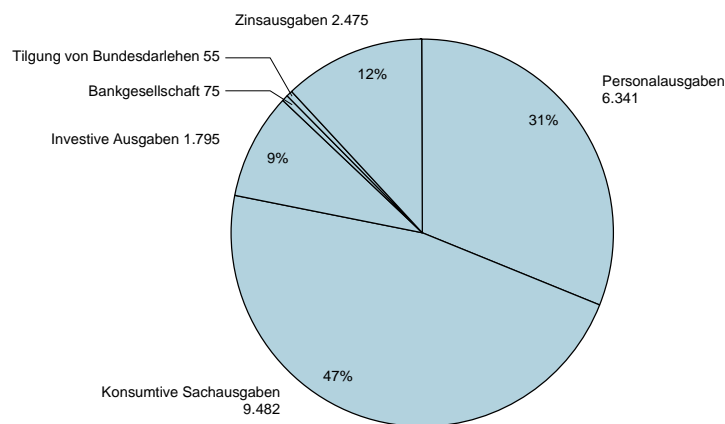
*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005:* „Haushaltskrisen im Bundesstaat“, Berlin.

*Zukunftsagentur Brandenburg: ZAB Special – Die Neue Wirtschaftsförderung, Dezember 2005.*

***Anlage 1: Zur Finanzsituation und Haushaltsnotlage Berlin***

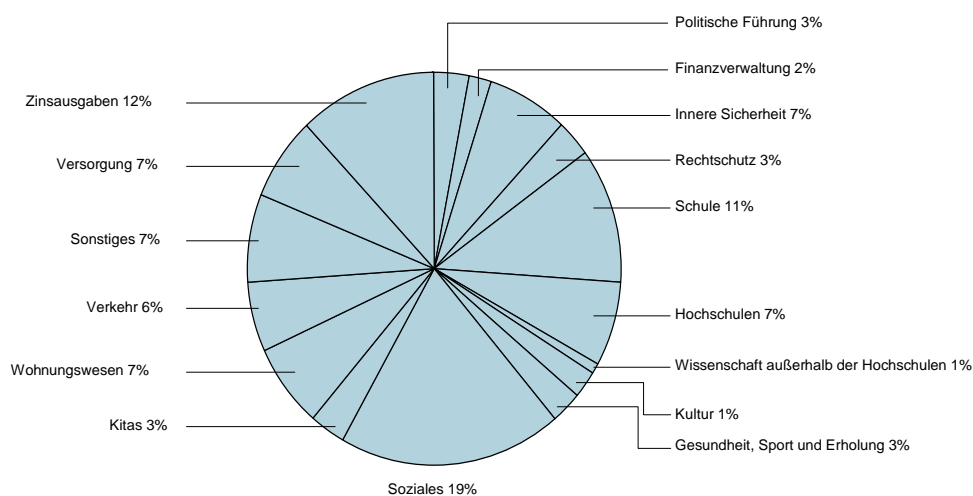
- (1) Ergänzende Finanzkennziffern zum Berliner Haushalt
- (2) Länderfinanzausgleich / Metropolenkosten
- (3) Finanzwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Vergleichsziffern

## (1) Ergänzende Finanzkennziffern zum Berliner Haushalt

**Bereinigte Ausgaben 2006** [Soll: 20.222 Mio. EUR]

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

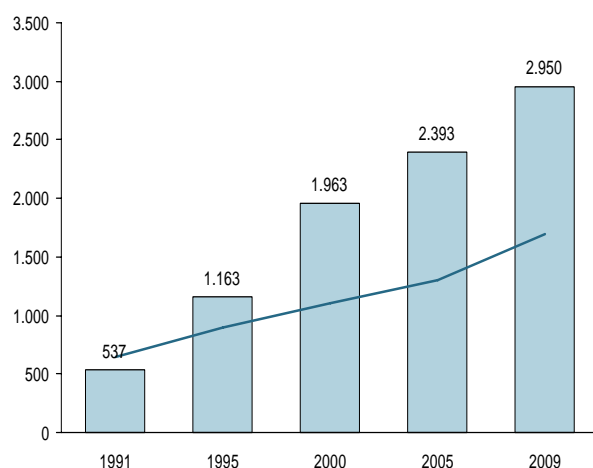
Die Berliner Ausgabensituation ist gekennzeichnet durch einen relativ hohen Personalausgabenanteil und – verwendungsbezogen – überproportional hohe Ausgabenbindungen für Soziales, Hochschulen/Wissenschaft sowie Innere Sicherheit.

**Ausgaben nach Politikbereichen 2006** [Soll: 20.222 Mio. EUR]

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Die Zinsausgaben machen im Haushaltsplan 2006 rd. 12% der Gesamtausgaben aus. Sie wachsen stetig, wobei der Vergleich zum Länderbenchmark deutlich macht, dass diese Zuwächse im Trend ähnlich festzustellen sind.

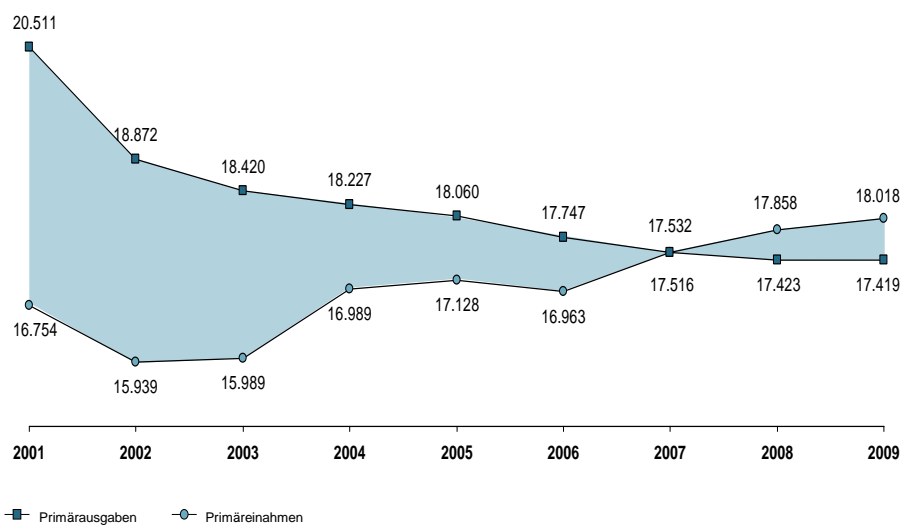
Zinsausgaben [Mio. EUR]



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006; 2005 vorl. Ist; Blaue Linie: Länder-Benchmark

Im Primärhaushalt Berlins – also ohne Berücksichtigung der hohen Schuldendienst- bzw. Zinsverpflichtungen – zeigt sich, dass die erreichten und geplanten Verbesserungen gleichermaßen aus Einnahmenezuwächsen (nach den Steuerausfalljahren 2002/2003) und Ausgabenreduzierungen bewirkt werden. Aus heutiger Sicht erscheint der Primärsaldoausgleich im Jahr 2007 auch realisiert zu werden.

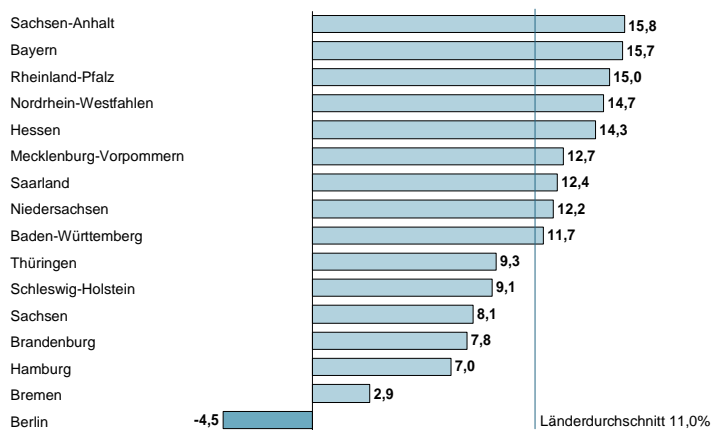
Primärhaushalt: Ausgleich 2007 [Mio. EUR]



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Das Schließen des Primärsaldo gelingt auch wegen der Rückführung der konsumtiven Primärausgaben. Berlin konstatiert für sich als einziges Bundesland seit 1995 eine Absenkung der sonstigen konsumtiven Primärausgaben.

Absenkung konsumtiver Primärausgaben [%]

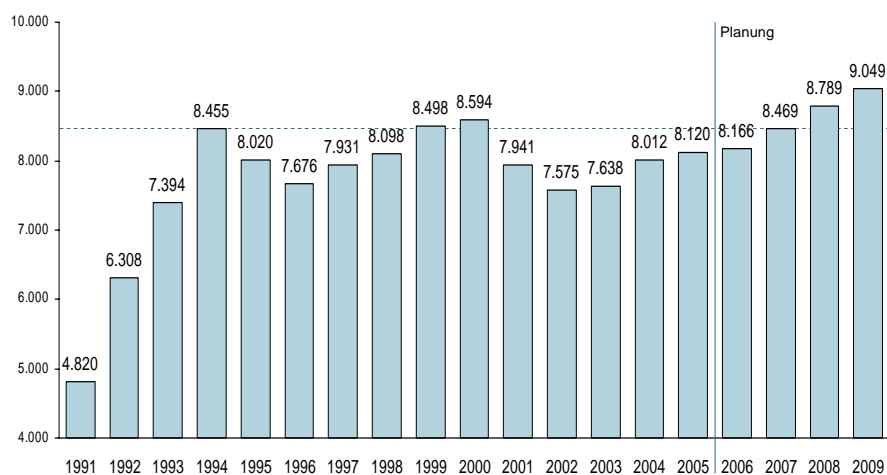


Veränderung der Primärausgaben je Einwohner zwischen 1995 und 2004. Flächenländer einschließlich Kommunen. Bereinigt um Geberleistungen im Länderfinanzausgleich. Basisdaten: Statistisches Bundesamt (Kassenergebnisse)

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Einnahmenseitig rechnet Berlin nach den besonders steuereinnahmenschwachen Jahren 2002 und 2003 mit substantiellen Zuwächsen im Finanzplanungszeitraum bis 2009.

Steuereinnahmen des Landes Berlin [Mio. EUR]

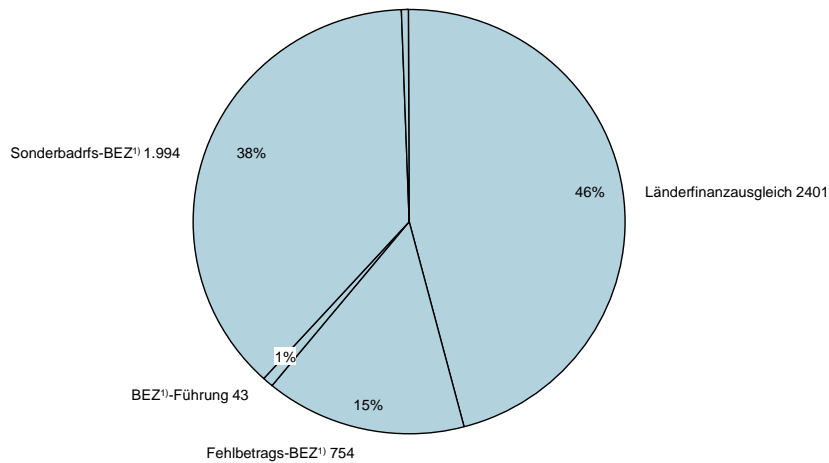


Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006



Auch weiterhin spielt der bundesstaatliche Finanzausgleich mit einem jährlichen Volumen von weit über 5 Mrd Euro eine gewichtige Rolle für die Finanzierung Berlins.

Bundesstaatlicher Finanzausgleich 2006 [Soll: 5.192 Mio. EUR]

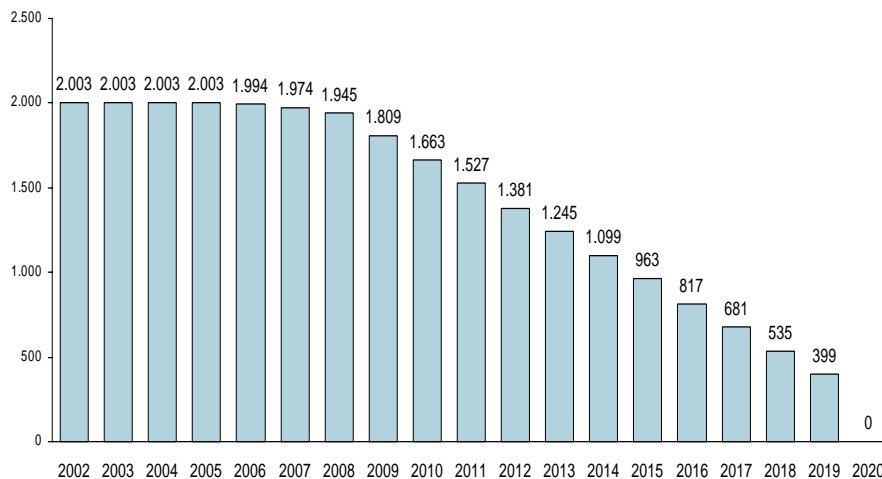


1) BEZ (Bundesergänzungszuweisungen)

Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Hinzu kommen noch die Mittel aus dem Solidarpakt, die allerdings nach gegenwärtiger Gesetzeslage bis 2020 zurückgeführt werden.

Abbau der Solidarpaktmittel für Berlin bis zum Jahre 2020 [Mio. EUR]



Quelle: Finanzausgleichsgesetz; Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakt II haben noch erhebliche Bedeutung für den Berliner Haushalt. Im Juni 2001 einigten sich der Bund und die Länder nicht nur auf eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs, sondern auch auf die Fortführung des Solidarpakt bis 2019.

Insgesamt sieht der Solidarpakt II im Zeitraum von 2005 bis 2019 Leistungen in Höhe von insgesamt 156 Mrd. Euro für die neuen Länder vor.

Gut zwei Drittel der Mittel (105 Mrd.) bestehen aus den im Finanzausgleichsgesetz (FAG § 11) gesetzlich fixierten Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen zur „Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“. Dieser sog. Korb I ist degressiv gestaltet, so dass sich die jährlichen Zahlungen von insgesamt 10,53 Mrd. Euro in 2005 auf 2,10 Mrd. im Jahr 2019 reduzieren werden<sup>1</sup>.

Jahre	Gesamt	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
2005	10,53	2,00	1,50	1,11	2,75	1,68	1,50
2006	10,48	1,99	1,50	1,10	2,73	1,65	1,50
2007	10,38	1,97	1,49	1,09	2,70	1,63	1,48
2008	10,23	1,95	1,47	1,08	2,67	1,61	1,46
2009	9,51	1,81	1,36	1,00	2,48	1,50	1,36
2010	8,74	1,66	1,25	0,92	2,28	1,38	1,25
2011	8,03	1,53	1,15	0,85	2,09	1,26	1,15
2012	7,26	1,38	1,04	0,76	1,89	1,14	1,04
2013	6,54	1,24	0,94	0,69	1,71	1,03	0,94
2014	5,78	1,10	0,83	0,61	1,51	0,91	0,83
2015	5,06	0,96	0,73	0,53	1,32	0,80	0,72
2016	4,29	0,82	0,62	0,45	1,12	0,68	0,61
2017	3,58	0,68	0,51	0,38	0,93	0,56	0,51
2018	2,81	0,53	0,40	0,30	0,73	0,44	0,40
2019	2,10	0,40	0,30	0,22	0,55	0,33	0,30
<b>Gesamt</b>	105,33	20,03	15,09	11,10	27,46	16,58	15,07
<b>Anteil in Prozent</b>		19,02	14,33	10,54	26,08	15,73	14,31

Quelle FAG § 11; Differenzen in den Summen sind rundungsbedingt

Die verbleibenden 51 Mrd. Euro will die Bundesregierung im Rahmen von überproportionalen Leistungen für die neuen Länder aufbringen, allerdings sind diese Leistungen im sog. Korb II, trotz Forderungen aus den Ländern, nicht gesetzlich fixiert. Der Großteil dieser Gelder wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, durch Kofinanzierung von EFRE-Mitteln sowie als Investitionszulagen vergeben.

<sup>1</sup> Die Mittel aus Korb I werden ungebunden an die Länder vergeben, allerdings sind sie im Gegenzug verpflichtet in jährlichen Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ Rechenschaft über die Verwendung der Gelder abzulegen. Aus den Mitteln des Korb I stehen dem Land Berlin rund 19 % zu, insgesamt erhält das Land Berlin während der Laufzeit des Solidarpakt SoBEZ in Höhe von 20,03 Mrd. Euro. Durch die degressive Gestaltung der Mittel wird sich die jährliche Zuweisung von 2,00 Mrd. Euro in 2005 auf 0,40 Mrd. Euro in 2019 verringern. Nach Berech-

## (2) Länderfinanzausgleich / Metropolenkosten

Die Rahmenbedingungen für die finanzielle Entwicklung Berlins werden auch durch erhöhte Ausgaben aufgrund der Stadtstaatsituation bestimmt. So ist davon auszugehen, dass die Großstadtfunktion mit Metropolenkosten einhergeht, die ein im Vergleich zu den Flächenländern höheres Ausgabenniveau pro Kopf verlangt.

Ausgabenseitig werden die finanziellen Rahmenbedingungen Berlins insbesondere durch die besondere Situation als Stadtstaat festgelegt. Ein großer Teil der Wissenschaft wie auch der bisherige Länderfinanzausgleich gehen davon aus, dass die Verfassung als Stadtstaat, und somit als Metropole ohne Hinterland, mit besonderen Lasten verbunden ist<sup>2</sup>, die höhere Ausgaben pro Einwohner nach sich ziehen. Grob lassen sich diese Metropolenkosten mit agglomerationsbedingten Lasten und Kosten aus zentralörtlichen Funktionen begründen, hinzu kommt die im deutschen Finanzausgleich angelegte Steuerverteilungsproblematik (vgl. Vesper 2001):

**(1) Agglomerationsbedingte Lasten** treten vor allem durch die (sozial-) strukturellen Unterschiede von Großstädten auf. Dazu zählen zum Beispiel ein höherer Anteil an Sozialhilfeempfängern, höhere Kosten für die öffentliche Sicherheit und Polizei, aber auch Kostennachteile, z.B. bei den Baukosten. Hinzu kommen höhere Ausgaben für die Infrastruktur, um z.B. die Pendlerströme aus dem Umland bewältigen zu können.

**(2)** Zusätzlich führt insbesondere die Wahrnehmung von **zentralörtlichen Funktionen** zu höheren Ausgaben. Diese Leistungen werden von den Stadtstaaten wahrgenommen, ohne dass dafür eine direkte Gegenleistung des Umlandes erbracht wird (positive externe Effekte). Zu den zentralörtlichen Funktionen gehören insbesondere das Bildungsangebot (Hochschulen), aber auch z.B. Kultureinrichtungen, die in der Regel nur in großen Städten vorgehalten werden.

**(3)** Verschärft werden diese Metropolenkosten in Stadtstaaten durch die geltenden **Steuerzerlegungsvorschriften**. Durch die Zuteilung der Einkommenssteuer nach dem Wohnsitzprinzip

---

nungen des Landes Berlin lagen diese Mittel für das Jahr 2004, also vor Inkrafttreten des Solidarpakt II, bei rund 131 Mio. Euro (Land Berlin 2005: 58ff.)

spiegelt sich die Wirtschaftskraft von Stadtstaaten nur zum Teil in den Steuereinnahmen wider, obwohl den Stadtstaaten durch Pendlerströme zusätzliche Kosten entstehen. Während diese Nachteile in der Steuerverteilung in Flächenländern durch den kommunalen Finanzausgleich und die Übernahme von besonderen Funktionen durch das Land (z.B. Hochschulen; Theater, etc.) ausgeglichen werden können, ist dies bei Stadtstaaten nicht der Fall.

Vergessen werden darf darüber aber nicht, dass diesen mutmaßlich höheren Ausgaben in Großstädten und Ballungsräume eine potentiell wesentlich höhere Wirtschaftskraft als in anderen Regionen gegenübersteht. Ein Vergleich der Wirtschaftskraft<sup>3</sup> der Stadtstaaten mit anderen Großstädten sowie dem Durchschnitt der Flächenländer zeigt allerdings, dass Berlin, je nach Berechnung des Vergleichsmaßstabes nur die Hälfte der durchschnittlichen Wirtschaftskraft der Großstädte hat und sogar noch unter dem Durchschnitt der Flächenländer liegt (Heinemann 2005: 11-12).

Insbesondere nach dem BVerfG Urteil vom 11. November 1999 wurde im Zusammenhang mit der Reform der Einwohnerwertung über die Mehrkosten von Stadtstaaten diskutiert. Im Fokus stand dabei vor allem die angemessene Höhe solcher Mehrkosten, während die konkrete Verteilung auf einzelne Aufgabenbereiche in den verschiedenen Gutachten eher vernachlässigt wurde. Eine Ausnahme macht das Gutachten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen von Eltges et al. (2001). Anhand von Korrelationsanalysen mit einem Set von Indikatoren, die die sozialstrukturellen wie auch die infrastrukturellen Bedingungen der Bundesländer abbilden, kommen sie für Stadtstaaten zu begründbaren Mehrbedarfen u.a. in folgenden Bereichen.

- Familien, Soziales und Jugendhilfe
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Rechtsschutz
- Hochschulen
- Wohnungswesen

Die Aufwendungen für die Bereiche „Kosten der politischen Führung“ und „innere Verwaltung“ liegen in den Stadtstaaten ebenfalls höher. Inwieweit diese Mehrkosten jedoch auf die

---

<sup>2</sup> Vgl. z.B. die Literaturübersicht bei Arndt/Waluga (2004: 155)

<sup>3</sup> BIP pro Einwohner

Eigenschaft als Stadtstaaten und nicht etwa auf inadäquate Organisationsformen zurückgeht, ist umstritten (vgl. Arndt/Waluga 2004: 218). Bereiche, die von Ländern und Kommunen freiwillig erbracht werden, wie zum Beispiel die Förderung von Kultur und Sport, wurden nicht in die Analyse von Eltges et al. aufgenommen, auch wenn es teilweise gerade hier große Mehrausgaben gibt.

Weitaus kontroverser ist jedoch die Schätzung der Höhe der Mehrkosten von Stadtstaaten. Auch wenn nicht unumstritten (Baretti et al. 2001: 18), hat sich der Großstadtvergleich dabei als ein adäquater Vergleichsmaßstab herauskristallisiert. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ergebnisse verschiedener Studien über die Höhe der angemessenen Mehrbedarfe von Stadtstaaten.

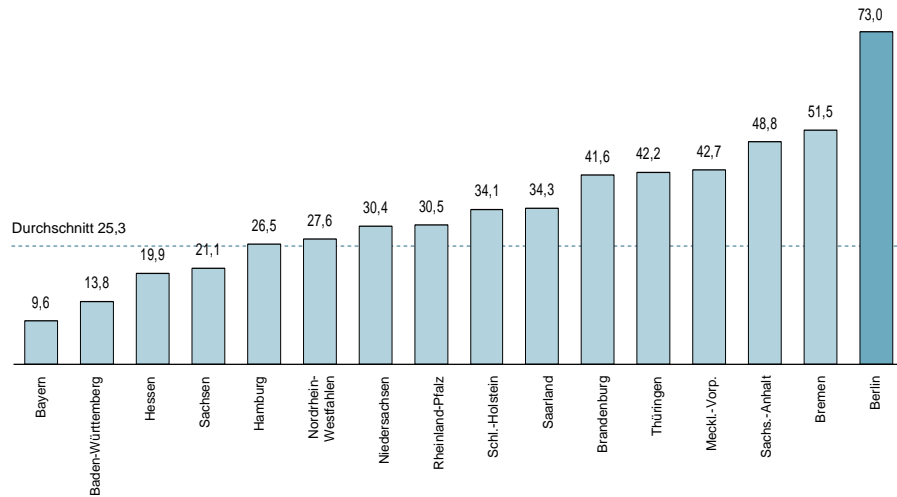
Studie Autoren	Ergebnisse (Bandbreiten),			Methode
	Berlin	Bremen	Hamburg	
Hummel/Leibfritz (1986) (Bezug: FL-West)		127% - 143% (Einwohnergewichtung)	125% - 141%	Großstadtvergleich
Hummel (2001) (Bezug FL-West)	131% - 144%	133% - 147%	132% - 145%	Großstadtvergleich
Baretti et al. (2001) (Bezug: Einwohnerwertung im LFA)	110% - 120%	111% - 113%	113% - 119%	Input- und Outputanalyse; nur Länderausgaben
Büttner et al. (2004) Bezug: Einwohnerwertung im LFA)	100%			Korrelationsanalyse; nur landesausgaben
Vesper (2001) (Bezug: Einwohnerwertung im LFA)	140% - 180%			Großstadtvergleich
Eltges et al. (2001) (Bezug Vergl. Großstädte mit FL-West)	112 %			Großstadtvergleich, nur Kommunalausgaben
Seitz für dieses Projekt (Bezug: Alte Länder)			120%-125%	Indirekter Großstadtvergleich über fiktive Flächenländer bestehend aus Großstädten

Quelle: Arndt/Waluga (2004: 161-162), ergänzt

Es ist also davon auszugehen, dass die Großstadtfunktion mit Metropolenkosten einhergeht, die ein im Vergleich zu den Flächenländern höheres Ausgabenniveau pro Kopf verlangt.

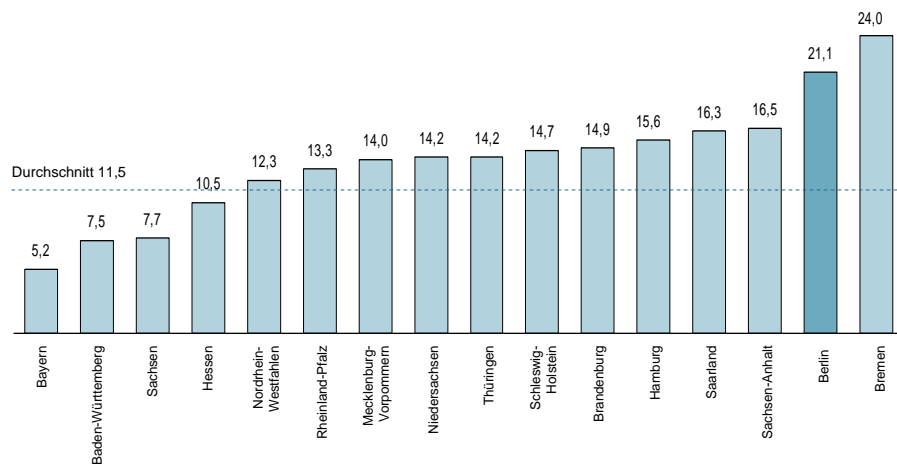
## (3) Finanzwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Vergleichsziffern

Schuldenstandsquoten der Länder 2005 [%]



Quelle: Schuldenstandsquote: Verhältnis des Kreditmarktschuldenstandes zum Bruttoinlandsprodukt. Länder einschließlich Gemeinden.  
Werte geschätzt; Basis Abschlussrechnungen 2004; Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006

Zins-Steuer-Relationen der Länder 2005 [%]



Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen Berlin Januar 2006; Werte geschätzt; Länder einschließlich Kommunen

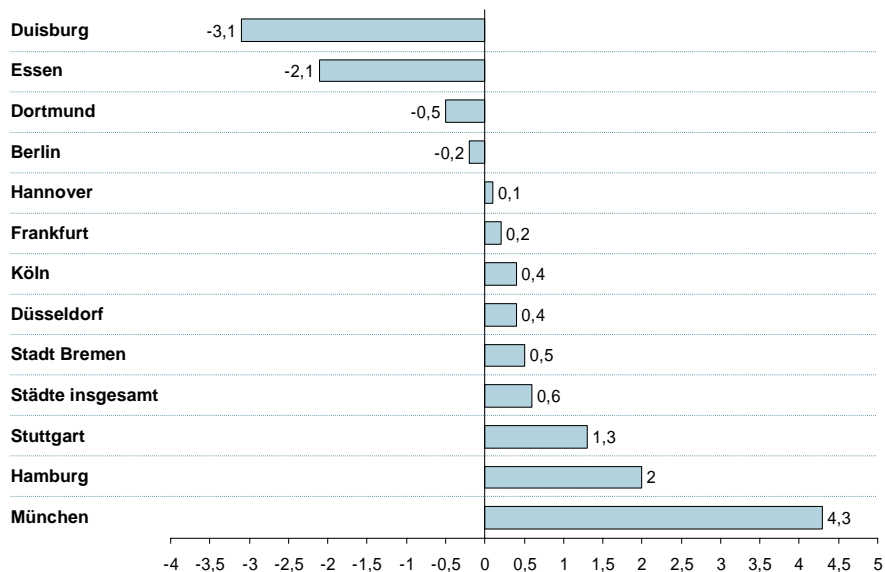
STÄDTEVERGLEICH	Einheit	Jahr	Berlin	Stadt Bremen	Hamburg	Düsseldorf	Frankfurt	Hannover	Köln	München	Stuttgart	Ruhrgebietsstädte			Städte insges.
												Essen	Dortmund	Duisburg	
Bevölkerungsentwicklung in den letzten 5 Jahren	%	2004	-0,2	0,5	2,0	0,4	0,2	0,1	0,4	4,3	1,3	-2,1	-0,5	-3,1	<b>0,6</b>
Bevölkerungsentwicklung männlich in den letzten 5 Jahren	%	2003	-0,2	0,0	2,4	1,1	0,3	0,3	0,4	3,4	1,8	-3,1	0,1	-3,2	<b>0,5</b>
Bevölkerungsentwicklung weiblich in den letzten 5 Jahren	%	2003	-1,1	-0,4	1,3	-0,2	-0,4	-0,8	0,4	1,4	-0,1	-3,5	-1,1	-3,8	<b>-0,4</b>
Zusammengefasste Geburtenziffer (Fertilitätsrate)		2003	1,16	1,23	1,21	1,22	1,29	1,19	1,27	1,26	1,16	1,29	1,35	1,43	<b>1,23</b>
Bevölkerungsdichte	EW / qkm	2003	3.800	1.869	2.296	2.638	2.591	2.530	2.384	4.019	2.841	2.802	2.103	2.176	<b>2.771</b>
Jugendquote (0 bis unter 15 Jahre)	%	2003	12,4	13,3	13,2	12,7	12,8	12,6	13,9	12,6	12,9	13,6	14,3	15,0	<b>13,1</b>
Erwerbspersonenpotenzial (15 bis unter 65 Jahre)	%	2003	71,6	67,3	69,2	68,5	70,7	68,4	69,0	70,9	69,7	65,5	66,3	64,9	<b>69,5</b>
Altersquote (65 Jahre und älter)	%	2003	16,0	19,3	17,6	18,7	16,6	18,9	17,0	16,5	17,4	20,9	19,4	20,1	<b>17,5</b>
Ausländeranteil	%	2003	13,2	13,1	14,6	18,0	22,0	15,4	17,8	24,1	24,0	11,6	16,1	16,5	<b>16,5</b>
Bevölkerungsanteil in Einpersonenhaushalten	je 1.000	2003	27,9	25,3	25,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	EW	2003	77,0	87,0	69,0	54,0	65,0	77,0	57,0	37,0	40,0	68,0	62,0	61,0	<b>65,0</b>

Anmerkung: Der Rang wird auf der Grundlage der verfügbaren Städtedaten berechnet; die Darstellung erfolgt, wenn Daten für mind. sechs Städte vorliegen

Stand: 22.08.2005

Quelle: Statistik Regional; berechnet anhand der durchschnittlichen Jahresbevölkerung; 2004: Bevölkerungsstand am 30.06./31.12.; Benchmarking-Report Bremen 2005

### Einwohnerentwicklung [%] (1999-2004)



Quelle: Staatliches Landesamt Bremen, 1999-2004

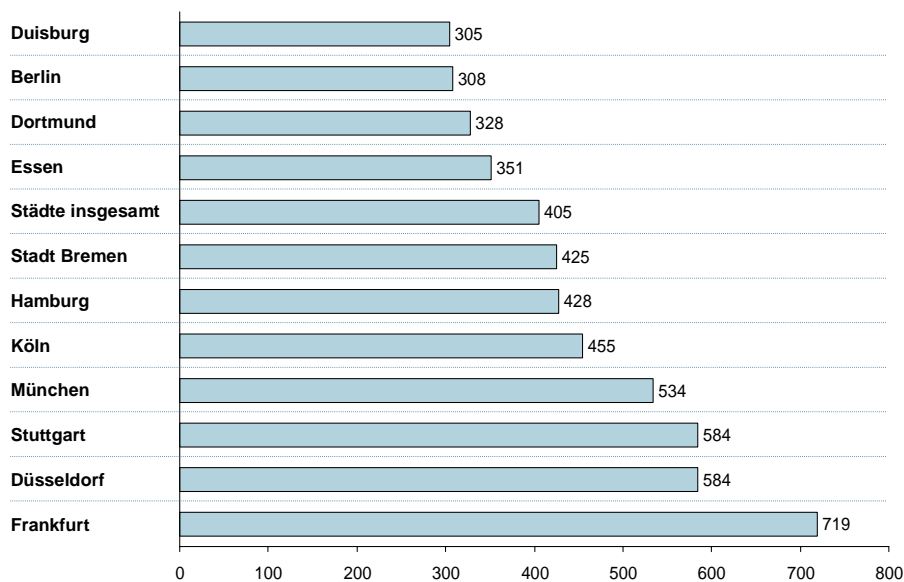
STÄDTEVERGLEICH	Einheit	Jahr	Berlin	Stadt Bremen	Hamburg	Düsseldorf	Frankfurt	Hannover	Köln	München	Stuttgart	Ruhrgebietsstädte			Städte insgesamt
												Essen	Dortmund	Duisburg	
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen)	€/ EW	2003	22.651	37.064	44.291	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		2002	22.710	37.060	43.910	63.662	74.332	39.426	42.070	52.991	56.156	30.803	26.998	23.282	<b>38.965</b>
Entwicklung des Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) in den letzten 5 Jahren	%	2003	1,8	12,6	11,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		2002	2,6	15,5	13,7	14,1	15,6	0,4	10,1	14,9	18,8	4,6	11,9	9,1	<b>11,0</b>
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen	€/ EW	2003	50.740	61.487	74.502	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		2002	50.276	61.159	72.644	79.853	79.686	54.580	64.888	70.234	71.973	60.450	57.697	55.997	<b>64.797</b>
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen	%	2003	3,6	10,0	10,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
		2002	3,9	13,4	9,3	6,4	6,6	-0,9	-0,4	7,0	14,2	-1,0	7,3	5,2	<b>6,6</b>
Gewerbemeldungen: Zuzüge abzgl. Fortzüge	je 1.000 EW	2003	-0,14	-0,20	-0,10	-0,33	-0,40	-0,04	-0,12	-0,51	1,31	-0,07	-0,09	-0,16	<b>-0,11</b>
Gewerbemeldungen: Neueinrichtungen abzgl. Aufgaben	je 1.000 EW	2003	2,24	1,53	3,19	2,14	2,05	1,84	2,13	3,09	0,93	0,89	3,14	0,91	<b>2,26</b>
Insolvenzverfahren	je 1.000 EW	2003	16	20	16	13	18	18	13	13	9	12	16	8	<b>15</b>

Anmerkung: Der Rang wird auf der Grundlage der verfügbaren Städtedaten berechnet; die Darstellung erfolgt, wenn Daten für mind. sechs Städte vorliegen

Stand: 22.08.2005

Quelle: Statistik Regional; berechnet anhand der durchschnittlichen Jahresbevölkerung; 2004: Bevölkerungsstand am 30.06./31.12.; Benchmarking-Report Bremen 2005

### Arbeitsplätze<sup>1)</sup> pro 1.000 Einwohner (2004)

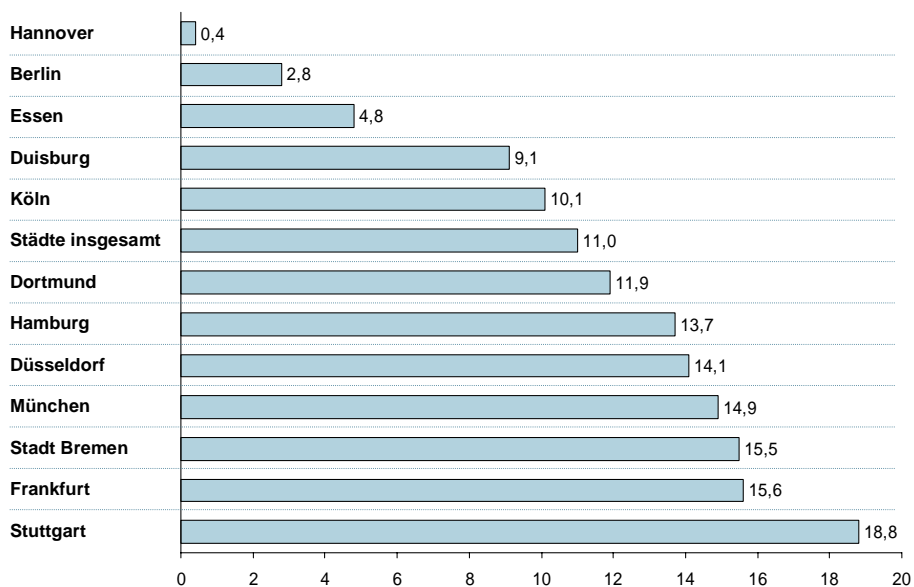


1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

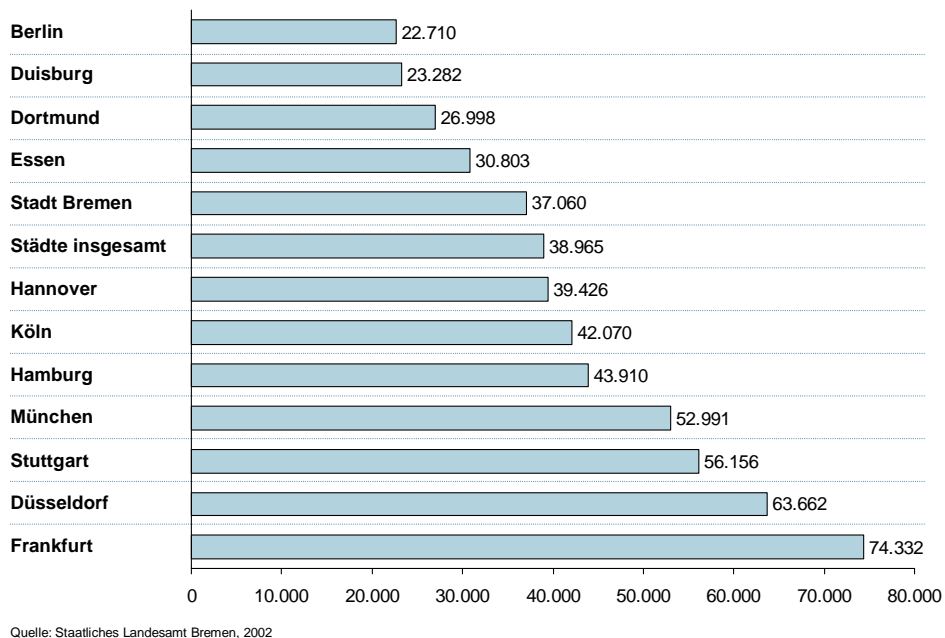
Quelle: Staatliches Landesamt Bremen, 1999-2004



### Entwicklung des nominalen BIP [%] (1997-2002)



### Bruttoinlandsprodukt; nominal in € je Einwohner (2002)





## ***Anlage 2: Entwurf eines Haushaltsnotlagengesetzes (Vorschlag)***

Vorschlag\* für ein

### **Haushaltsnotlagengesetz (HNG)**

#### **Abschnitt I: Allgemeine Vorschriften**

##### **§ 1 Zweck**

Zweck dieses Gesetzes ist es, im Interesse einer nachhaltigen Finanzwirtschaft, zur Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und aus Verantwortung für künftige Generationen Haushaltsnotlagen in den Bundesländern möglichst zu verhindern, sie im Falle ihres Eintretens nach Maßgabe eines förmlichen Verfahrens verbindlich feststellen zu können und den Haushalt des betroffenen Landes durch die Bereitstellung eines Notlagenregimes rasch und dauerhaft zu sanieren.

##### **§ 2 Anwendungsbereich**

- (1) Dieses Gesetz kommt zur Anwendung bei Haushaltsgefährdungen und Haushaltsnotlagen der Bundesländer.
- (2) Es findet keine Anwendung auf Haushaltsgefährdungen und Haushaltsnotlagen des Bundes, der Gemeinden oder sonstiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts.
- (3) Neben diesem Gesetz kommen andere Vorschriften nicht zur Anwendung. Die Regelungen dieses Gesetzes können weder durch Vertrag noch auf sonstige Weise, insbesondere nicht durch politische Absprachen, abbedungen werden.

---

\* Dieser Vorschlag soll in erster Linie (nur) die Regelungsfähigkeit von Haushaltsnotlagen dokumentieren und notwendige bzw. mögliche Regelungsinhalte sowie die aus ihnen resultierenden Strukturen eines Haushaltsnotlagengesetzes aufzeigen. Der konkrete Inhalt der einzelnen Vorschriften steht dagegen – so er nicht ohnehin bewusst noch offen gelassen wurde – unter dem Vorbehalt weiterer finanzwissenschaftlicher und rechtspolitischer Überlegungen und gibt noch nicht die endgültige Meinung der Verfasser wider.

### § 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes

1. liegt eine Haushaltsgefährdung vor, wenn die Verschuldungsgrenzen überschritten sind;
2. befindet sich ein Land in einer Haushaltsnotlage, wenn der Stabilitätsrat dies in dem vorgesehenen Verfahren festgestellt hat;
3. ist „betroffenes Land“ jedes Bundesland, das sich in einer Haushaltsgefährdung oder in einer Haushaltsnotlage befindet;
4. sind „die anderen Länder“ alle übrigen Bundesländer;
5. *ist die Kreditfinanzierungsquote der Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben (oder andere Größe nach § 5) ...*
6. *ist die Zins-Steuer-Quote ... (oder andere Größe nach § 5)*
7. ...

### § 4 Stabilitätsrat

Es wird ein Stabilitätsrat gegründet, der auf Grund und nach Maßgabe dieses Gesetzes tätig wird.

## Abschnitt II: Haushaltsnotlagenprävention

### § 5 Verschuldungsgrenzen

- 1) Die zulässige Verschuldung der Bundesländer bestimmt sich nach folgenden Größen:
  1. ... z.B. Kreditfinanzierungsquote...
  2. ... z.B. Zins-Steuer-Quote.
- 2) Die Verschuldung der Bundesländer darf folgende Grenzen nicht überschreiten:
  1. ... (Wert)
  2. ... (Wert)

### § 6 Präventionspflichten

**(1) Die Bundesländer vermeiden bei ihrer Haushaltspolitik eine Überschreitung der Verschuldungsgrenzen. Zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Maßnahmen, um die Verschuldung dauerhaft innerhalb der von § 5 bestimmten Grenzen zu halten, und unterlassen alle Maßnahmen, die die Einhaltung dieser Verschuldungsgrenzen gefährden könnten. Sie treffen Vorsorge, um auf unvorhergesehene Ereignisse ohne die Aufnahme neuer Kredite reagieren zu können.**

(2) Der Bund ermöglicht und erleichtert den Bundesländern die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen.

### **§ 7 Berichtspflichten**

- (1) Jedes Bundesland berichtet dem Stabilitätsrat regelmäßig über die Entwicklung seiner Haushaltslage, insbesondere über den Wert der nach § 5 maßgeblichen Größen.
- (2) Diese Berichte sind dem Stabilitätsrat in jedem Fall zu erstatten
  1. unmittelbar nach der jährlichen Vorlage des angepassten und fortgeschriebenen Finanzplans an das jeweilige Parlament (§§ 9, 14 StWG; § 51 HGrG);
  2. unmittelbar nach der Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes.
- (3) Unabhängig von den Berichten nach Absatz 2 unterrichtet ein Land den Stabilitätsrat unverzüglich, sobald es feststellt, dass es die Verschuldungsgrenzen nicht einhalten kann.
- (4) Die an den Stabilitätsrat gerichteten Berichte sind der Öffentlichkeit von den Bundesländern zugänglich zu machen.

### **§ 8 Informationsrechte**

- (1) Der Stabilitätsrat kann von jedem Land zu jeder Zeit weitere Informationen über die Haushaltspolitik verlangen. Sein Informationsrecht erstreckt sich insbesondere auf die relevanten Wirtschaftsdaten sowie auf die intendierten Maßnahmen zur Einhaltung der Verschuldungsgrenzen.
- (2) Den Informationsbegehren des Stabilitätsrates ist unverzüglich, spätestens aber innerhalb eines Monats zu entsprechen. Kann ein Land die begehrten Informationen innerhalb dieser Zeit nicht zur Verfügung stellen, unterrichtet es den Stabilitätsrat innerhalb der Monatsfrist unter Angabe der Gründe für die Verzögerung. Der Stabilitätsrat kann dem Land eine angemessene Nachfrist setzen. Erhält er die begehrten Informationen innerhalb dieser Nachfrist nicht, kann er bei der Beurteilung der Haushaltspolitik des Landes seine eigene Einschätzung zu Grunde legen.

### **§ 9 Empfehlungen des Stabilitätsrates**

- (1) Der Stabilitätsrat ist befugt, auf der Grundlage der von den Ländern übermittelten Berichte und der von ihm erhobenen Informationen Empfehlungen für die Haushaltspolitik an ein Land zu richten, wenn dies seiner Ansicht nach erforderlich ist, um die Entstehung von Haushaltsgefährdungen zu verhindern oder eingetretene Haushaltsgefährdungen zu beseitigen.
- (2) Zu den Empfehlungen des Stabilitätsrates nimmt das jeweilige Land innerhalb eines Monats Stellung.

(3) Die Empfehlungen des Stabilitätsrates und die Stellungnahmen des jeweiligen Landes sind der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich zu machen.

### **Abschnitt III: Haushaltsnotlagenfeststellung**

#### **§ 10 Feststellungsbefugnis**

Die Feststellung, dass sich ein Land in einer Haushaltsnotlage befindet, trifft der Stabilitätsrat nach Maßgabe des folgenden Verfahrens.

#### **§ 11 Initiativbefugnis**

- (1) Die Befugnis, das Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage einzuleiten, hat
1. jedes betroffene Land;
  2. der Stabilitätsrat, wenn nach seiner Einschätzung in einem Land in zwei aufeinanderfolgenden Jahren eine Haushaltsgefährdung vorliegt.
- (2) Die Einleitung des Verfahrens erfolgt schriftlich und ist zu begründen.

#### **§ 12 Verfahrensleitung**

- (1) Die Leitung des Verfahrens zur Feststellung einer Haushaltsnotlage obliegt dem Stabilitätsrat. Er wird unterstützt durch das Bundesministerium für Finanzen.
- (2) Der Stabilitätsrat bestätigt die Einleitung des Verfahrens durch einen Eröffnungsbeschluss.

#### **§ 13 Stellungnahmen**

- (1) Ist das Verfahren auf Initiative des betroffenen Landes eröffnet worden, können die anderen Länder und der Bund innerhalb eines Monats nach Eröffnung des Verfahrens schriftlich zur Begründung des betroffenen Landes Stellung nehmen. Das betroffene Land kann diese Stellungnahmen innerhalb von 14 Tagen schriftlich erwidern.
- (2) Ist das Verfahren auf Initiative des Stabilitätsrates eröffnet worden, gibt das betroffene Land innerhalb eines Monats nach Eröffnung des Verfahrens eine schriftliche Erklärung zur Begründung des Stabilitätsrates ab. Nach deren Vorlage haben die anderen Länder und der Bund das Recht, innerhalb eines Monats schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Das betroffene Land kann diese Stellungnahmen innerhalb von 14 Tagen schriftlich erwidern.

#### **§ 14 Entscheidung**

- (1) Der Stabilitätsrat trifft seine Entscheidung unter Berücksichtigung der Einleitungsbegründung, der Erklärung, der Stellungnahmen und der Erwiderung innerhalb eines Monats nach Ablauf der Erwiderungsfrist.
- (2) Die Entscheidung ist zu begründen.
- (3) Die Entscheidung ist der Öffentlichkeit mitsamt der Begründung zugänglich zu machen.

## **Abschnitt IV: Haushaltsnotlagensanierung**

### **§ 15 Einstandspflicht des Bundes**

Zur Sanierung einer Haushaltsnotlage kann ein betroffenes Land die Hilfe des Bundes nach Maßgabe der folgenden Vorschriften in Anspruch nehmen.

### **§ 16 Sanierungsvoraussetzung**

Voraussetzung für die Sanierung des Haushalts eines betroffenen Landes mit Unterstützung des Bundes ist die Feststellung der Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat.

### **§ 17 Sanierungsziele**

Die Sanierung des Haushalts eines betroffenen Landes mit Unterstützung des Bundes erfolgt mit dem Ziel, dem Land die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen kurzfristig durch die Gewährung von Sanierungsmitteln, mittelfristig aus eigenen Kräften zu ermöglichen und ihm dadurch dauerhaft einen finanziellen und politischen Gestaltungsspielraum zu sichern.

### **§ 18 Sanierungsinstrumente**

Die Sanierung erfolgt nach einem eigenverantwortlich aufgestellten Sanierungsprogramm des betroffenen Landes und durch konditioniert bewilligte Sanierungsmittel des Bundes.

### **§ 19 Sanierungsprogramm**

(1) Das betroffene Land stellt ein Sanierungsprogramm auf, aus dem hervorgeht, wie die Einhaltung der Verschuldungsgrenzen nachhaltig gewährleistet wird.

(2) ... ggfls. Konkretisierung obligatorischer Strukturen oder Inhalte des Sanierungsprogramms, etwa in Anlehnung an §§ 219 ff. InsO (beschreibender und gestaltender Teil).

### **§ 20 Sanierungsmittel**

**(1) Die Gewährung von Sanierungsmitteln des Bundes erfolgt unter der Bedingung, dass die im Sanierungsprogramm festgelegten Maßnahmen vom betroffenen Land durchgeführt werden.**

(2) Die Höhe der Sanierungsmittel des Bundes wird vom Sanierungsrat bestimmt.

(3) Die Sanierungsmittel werden für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren bereitgestellt. Ihre Auszahlung erfolgt unter den im Sanierungsvertrag vereinbarten Konditionen.

### **§ 21 Sanierungsvertrag**

- (1) Sanierungsprogramm und Sanierungsmittel sind Gegenstand eines Sanierungsvertrags, den der Bund mit dem betroffenen Land schließt.
- (2) Im Sanierungsvertrag werden insbesondere die Konditionalität der Sanierungsmittel sowie Einzelheiten zu ihrer Auszahlung und Verwendung festgelegt.
- (3) Das Sanierungsprogramm wird als Anlage verbindlicher Bestandteil des Sanierungsvertrags.
- (4) Der Sanierungsvertrag bedarf der Zustimmung des Bundestages und des Parlaments des betroffenen Landes.

### **§ 22 Sanierungsverfahren**

- (1) Das auf den Abschluss eines Sanierungsvertrags gerichtete Sanierungsverfahren kann nach Feststellung einer Haushaltsnotlage vom betroffenen Land oder vom Bund eingeleitet werden.
- (2) Die Einleitung des Sanierungsverfahrens durch das betroffene Land erfolgt durch einen auf die Bewilligung von Sanierungsmitteln gerichteten Antrag an den Bund.
- (3) Die Einleitung des Sanierungsverfahrens durch den Bund erfolgt durch einen auf die Vorlage eines Sanierungsprogramms gerichteten Antrag an das betroffene Land.
- (4) In beiden Fällen wird der Antrag zusammen mit einer Stellungnahme des Bundes bzw. des betroffenen Landes innerhalb der Frist von einem Monat dem Stabilitätsrat zugeleitet.
- (5) Ist der Antrag zulässig, eröffnet der Sanierungsrat innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags das Sanierungsverfahren durch einen Eröffnungsbeschluss. Zugleich fordert er das betroffene Land auf, ein Sanierungsprogramm vorzulegen.
- (6) Hat das Land das Sanierungsverfahren eingeleitet, legt es das Sanierungsprogramm binnen eines Monats vor. Hat der Bund das Sanierungsverfahren eingeleitet, legt das Land das Sanierungsprogramm binnen einer Frist von drei Monaten vor. In beiden Fällen beziffert das Land die voraussichtlich benötigten Sanierungsmittel binnen eines Monats. Der Bund stellt 50% des vom Land bezifferten Bedarfs an Sanierungsmitteln in seine Finanz- und Haushaltsplanungen ein.
- (7) Das Sanierungsprogramm wird vom Sanierungsrat binnen eines Monats evaluiert und zusammen mit einer Stellungnahme an den Bund geleitet. Die Evaluation wird dem betroffenen Land bekannt gegeben.
- (8) ...



### **§ 23 Mehrere betroffene Länder**

Befinden sich mehrere Länder in einer Haushaltsnotlage, wird für jedes betroffene Land ein gesonderter Sanierungsvertrag geschlossen.

### **§ 24 Sanierungsüberwachung**

- (1) Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung des Sanierungsvertrags.
- (2) Er überprüft insbesondere die Durchführung der im Sanierungsprogramm festgeschriebenen Maßnahmen durch das betroffene Land sowie die bedingungsentsprechende Auszahlung der Sanierungsmittel durch den Bund.
- (3) Das betroffene Land und der Bund stellen dem Sanierungsrat alle von ihm erbetenen Informationen zur Verfügung.

## **Abschnitt V: Sanktionen**

### **§ 25 Sanktionen für ein betroffenes Land**

...

### **§ 26 Sanktionen für den Bund**

...

## **Abschnitt VI: Stabilitätsrat**

### **§ 27 Zusammensetzung\***

- (1) Im Stabilitätsrat kommen die Finanzminister des Bundes und der Länder, die Präsidenten des Bundesrechnungshofs und der Bundesbank sowie sechzehn Sachverständige zusammen.
- (2) Bei der Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse nach Abschnitt IV dieses Gesetzes (Haushaltsnotlagensanierung) gehört dem Stabilitätsrat zusätzlich der Präsident des Landesrechnungshofs des betroffenen Landes an.

### **§ 28 Sachverständige**

- (1) Die Sachverständigen werden vom Bundestag und von den Parlamenten der Länder für die Dauer von sieben Jahren ernannt. Der Bundesminister für Finanzen koordiniert die Ernennungen.

---

\* Im Folgenden wird als Beispiel für die mögliche Zusammensetzung des Stabilitätsrats der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen aufgegriffen, der noch einer vertieften Diskussion bedarf. Der Entwurf spiegelt insofern nicht die Meinung der Verfassung wider.

- (2) Die Sachverständigen müssen die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben. Sie müssen das 40. Lebensjahr vollendet haben.
- (3) Die Sachverständigen üben ihr Amt in voller Unabhängigkeit aus.
- (4) Die Sachverständigen dürfen weder dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung noch den entsprechenden Organen eines Landes angehören.

### **§ 29 Verfahren, Entscheidungen, Geschäftsordnung**

- (1) Der Sanierungsrat tagt unter dem Vorsitz des Bundesministers für Finanzen.
- (2) Der Sanierungsrat fasst seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Die Entscheidung über die Feststellung einer Haushaltsnotlage sowie über die Höhe der Sanierungsmittel bedarf der Mehrheit von Zwei-Dritteln seiner Mitglieder.
- (3) Der Sanierungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

## **Abschnitt VII: Schlussbestimmungen**

### **§ 30 Evaluierung**

Der Stabilitätsrat berichtet den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes alle drei Jahre über seine Erfahrungen mit der Anwendung dieses Gesetzes.

### **§ 31 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.